

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Retten til et forsvarlig eksistensminimum

Kandidatnummer: 668

Leveringsfrist: 25.04.2015

Antall ord: 17 916



# Innholdsfortegnelse

<b>1 OM OPPGAVEN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tema og bakgrunn for oppgaven .....	1
1.2 Problemstilling .....	2
1.3 Avgrensning .....	2
1.4 Metode og rettskilder .....	2
1.5 Den videre fremstilling .....	3
<b>2 SOSIALHJELP .....</b>	<b>4</b>
2.1 Fattigdom .....	4
2.2 Et økende problem .....	5
<b>3 NYE GRUNNLOVSBESTEMMELSER.....</b>	<b>6</b>
3.1 Grunnlovfesting av retten til økonomisk stønad til livsopphold.....	6
3.1.1 Grunnlovfesting av ØSK-rettigheiter .....	6
3.1.2 Grunnloven §110(1)2.pkt. ....	6
3.1.3 Tilfredsstillende levestandard.....	7
3.2 Gir grunnlovfestingen bedre vern? .....	9
<b>4 LOV OM SOSIALE TJENESTER I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN .....</b>	<b>10</b>
4.1 Rettslig grunnlag.....	10
4.2 Lite rettspraksis i Norge.....	11
<b>5 PERSONKRETS.....</b>	<b>12</b>
5.1 Hvem er berettiget til å motta sosiale ytelser? .....	12
5.1.1 Stnavl. personkrets.....	12
5.1.2 Våre internasjonale forpliktelser .....	12
5.1.3 En rettighet for ”enhver”?.....	13
5.2 Dano v. Jobcenter Leipzig .....	15
5.2.1 Presentasjon av dommen .....	15
5.2.2 Sakens faktiske omstendigheter.....	15
5.2.3 EU-domstolens resultat.....	16
5.2.4 Forskjellsbehandling etter Oppholdsdirektivet.....	17
5.2.5 Velferdsturisme .....	18
5.3 Stnavl. § 18 .....	20

<b>6</b>	<b>TILDELINGSKRITERIER.....</b>	<b>22</b>
6.1	Ytelsens subsidære karakter.....	22
6.2	Selvforsørgelsesprinsippet.....	25
6.3	Wallová and Walla v. The Czech republic .....	28
6.3.1	Krav på sosialhjelp for å holde familien samlet .....	28
6.3.2	EMD's avgjørelse .....	29
6.3.3	Disposjonalitet.....	29
<b>7</b>	<b>UTMÅLINGSKRITERIER.....</b>	<b>30</b>
7.1	Kort om Fusadommen – en knesatt minstestandard .....	30
7.2	Stønadsnivået .....	31
7.2.1	Kravet til forsvarlige ytelser .....	31
7.2.2	Har vi en forsvarlig prosedyre? .....	34
7.3	Hartz IV .....	36
7.3.1	Utmåling av ytelsen .....	36
7.3.2	Hartz IV- reformen .....	36
7.3.3	Bakgrunnen for dommen .....	36
7.3.4	The Federal Constitutional Court's avgjørelse .....	37
7.3.5	Avgjørelsens grunnlag .....	37
7.3.6	Et krav om transparens .....	38
7.3.7	Dommens relevans .....	39
7.4	Dansk Høyesterett – Sak U.2012.1761H .....	40
<b>8</b>	<b>EIENDOMSRETT TIL SOSIALE YTELSE.....</b>	<b>43</b>
8.1	EMK tilleggsprotokoll 1 art. 1 .....	43
8.2	Moskal v. Poland .....	44
<b>9</b>	<b>SAMMENFATNING.....</b>	<b>47</b>
	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>48</b>

# 1 Om oppgaven

## 1.1 Tema og bakgrunn for oppgaven

Tema for denne oppgaven er retten til et forsvarlig eksistensminimum for borgerne av velferdsstaten Norge.

Den moderne velferdsstaten som vi kjenner den har vokst frem ved å omfavne verdier i samfunnet som menneskeverd, solidaritet, rettferdighet, likebehandling, forutsigbarhet, rettsikkerhet, personlig frihet, åpenhet, selvbestemmelse og valgfrihet.<sup>1</sup> Begrepet ”velferdsstat” betyr en statsdannelse som legger stor vekt på å trygge livsvilkårene for individene. Gjennom en lang demokratisk prosess har velferdsstaten Norge søkt å sikre alle like muligheter gjennom universelle velferdsordninger.<sup>2</sup> Staten har i et velferdssamfunn påtatt seg og kommunene et betydelig ansvar for samfunnsmedlemmenes velferd, og arbeid og økonomisk trygghet for borgerne er sentrale mål. Velferdsstaten kan betraktes som en samfunnskontrakt, der borgerne gjennom politiske prosesser blir enige om for eksempel hvor stor inntektsoverføring ulike personer skal få fra samfunnet dersom de mister evnen til å skaffe seg egen inntekt.<sup>3</sup> Gjennom trygdesystemet og den supplerende sosialhjelpen skal alle borgerne være sikret grunnleggende velferdstjenester. Befolkningen i velferdsstaten Norge har således forventinger om at stat og kommune ”drar omsorg for dem”, til gjengjeld finansieres tjenestene gjennom skattesystemet. Borgerne betaler skatter og avgifter etter den enkeltes betalingsevne og tjenestene fordeles så etter den enkeltes behov.<sup>4</sup>

Men selv i en velferdsstat som Norge finnes det de som på grunn av manglende midler faller utenfor samfunnets fellesskap. Uten tilstrekkelige midler vil fattige i Norge helt eller delvis bli ekskludert fra samfunnet. Ved manglende midler blir det derfor et spørsmål om å utmåle et eksistensminimum til de hjelpetrengende sett i forhold til vår tids standard.<sup>5</sup> Sentrale spørsmål er: Hva er det mulig å leve av? Er stønadene til livsopphold tilstrekkelige? Har vi gode nok rutiner på utdelingen, som sikrer en tilstrekkelig og rettferdig hjelp til de som trenger det?

Min personlige motivasjon for å velge dette teamet er at det er meget interessant og aktuelt. Reglene om sosialhjelp er virkelighetsnære og av meget stor betydning for den det gjelder.

---

<sup>1</sup> NOU 2014:12 s. 26

<sup>2</sup> NOU 2014:12 s. 26

<sup>3</sup> NOU 2007:4 s. 31

<sup>4</sup> NOU 2014:12 s. 26

<sup>5</sup> Ketscher (2008) s. 26

Retten til hjelp til de som trenger det mest vekker følelser og engasjerer, særlig fordi de skal verne en svak gruppe i samfunnet. Den lovfestede retten til et eksistensminimum er av stor betydning, både på individuelt plan og for samfunnet for øvrig fordi denne retten gjelder helt grunnleggende menneskerettigheter.

## **1.2 Problemstilling**

Sosiale rettigheter er samlebetegnelsen for de rettigheter som berører den enkeltes mulighet til å leve sitt liv på en slik måte som er rimelig og akseptabelt i et velferdssamfunn.<sup>6</sup> Den som mangler midler til sitt livsopphold vil (på visse vilkår) være berettiget til å motta sosialhjelp. Problemstillingen blir å se på i hvilken utstrekning borgerne i velferdsstaten Norge har rett til økonomisk hjelp. Jeg vil forsøke å danne et bilde av retten til et eksistensminimum ved å se på hva dette begrepet inneholder, hva det skal bestå av og hvordan sosialhjelpen beregnes og utmåles i hvert enkelt tilfelle. Jeg vil videre knytte denne retten til sosialhjelp opp til forsvarlighetskravet i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen<sup>7</sup> (heretter stnavl.) §4. Ved å se på personkretsen som er berettiget til sosiale ytelser, de ulike tildelingskriteriene og selve utmålingen vil jeg forsøke å klargjøre den grunnleggende retten alle har til et eksistensminimum i tråd med et verdig liv.

## **1.3 Avgrensning**

Av hensyn til lengdebegrensningen vil i denne oppgaven konsentrere meg om retten til penger, og avgrenser meg følgelig mot å behandle retten til omsorg og bolig. Dette for å få kommet meg i dybden av det stoffet jeg presenterer. Jeg avgrenser videre oppgaven mot stønad etter stnavl. §19 som gis i særlige tilfelle og bruk av vilkår ved tildeling av stønad etter stnavl. §20. Jeg vil også avgrense oppgaven mot reglene om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad jf. stnavl. §29-40.

## **1.4 Metode og rettskilder**

Jeg analyserer problemstillingen med utgangspunkt i vår nye grunnlovsbestemmelse om retten til sosialhjelp, jf. grl. §110(1) 2.pkt. Jeg vil ved hjelp av den danske grunnlovens §75, stk.

---

<sup>6</sup> Ketscher (2008) s. 23

<sup>7</sup> lov av 18. desember 2009 nr. 131

2, som hjemler retten til hjelp fra det offentlige til den som ikke selv kan forsørge seg eller sine, belyse bestemmelsen innhold og betydning. Den danske bestemmelsen stammer tilbake fra den første danske grunnlov av 1849 og den nye norske grunnlovsbestemmelsen er i det store og det hele modulert ut fra denne. Vår nye grunnlovsbestemmelsen er generelt utformet og jeg vil derfor underbygge denne retten ved å se på hovedbestemmelsen i stnavl. om retten til økonomisk stønad til sitt livsopphold. Ved siden av behandlingen av norsk og dansk rett vil jeg også se på tysk rett. Grunnen til at jeg inndrar utenlandsk rett er at jeg mener denne problemstillingen ikke alene kan belyses ut fra norsk rett. Jeg vil analysere ved hjelp av relevant rettspraksis, fra både inn og utland. Min metode er således preget av at vi lever i et internasjonalt samfunn, og når sosialrettslige problemstillinger skal undersøkes kan man derfor ikke ta til takke med å analysere norsk rett alene.

## **1.5 Den videre fremstilling**

Etter en generell betraktning av sosialhjelp og fattigdom (kap. 2) vil jeg behandle vår nye grunnlovsbestemmelse (kap. 3). Deretter vil jeg se presentere stnavl. (kap. 4) som så skal behandles i de følgende kapitler. Denne oppgaven er videre systematisert etter den sosialrettslige modell. Jeg vil derfor ta for meg personkretsen som er berettiget til å motta sosiale ytelser (kap. 5), de ulike tildelingskriteriene for å motta ytelsene (kap. 6) og de utmålingskriteriene som gjelder (kap. 7). Avslutningsvis tar jeg for meg eiendomsretten til de sosiale ytelsene (kap. 8). Som jeg vil komme tilbake til, vil jeg bruke internasjonal rettspraksis underveis for å belyse de ulike temaene.

## 2 Sosialhjelp

### 2.1 Fattigdom

Norge er et av verdens rikeste land, og det store flertallet i den norske befolkningen har høy levestandard og gode levevilkår. Det norske velferdssamfunnet har hatt en betydelig velstandsøkning de siste tiårene. På tross av dette har enkelte grupper i befolkningen, spesielt enslige forsørgere og barnefamilier med små barn, hatt en svakere inntektsutvikling enn gjennomsnittet de siste årene. Det finnes, i rike Norge, mange som har så lav inntekt og levestandard at de har begrensede muligheter til å fullverdig delta i samfunnet. Antall sosialhjelpsmottakere økte med 5 prosent fra 2012 til 2013, til 120 800 personer og 40,6 prosent av mottakerne hadde sosialhjelp som sin viktigste inntektskilde i 2013<sup>8</sup>. Utbetalt sosialhjelp økte med 12 prosent i faste priser til 5,1 milliarder kroner. Barn er en særlig utsatt gruppe og andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, økte fra 8,0 prosent i 2012 til 8,6 prosent i 2013. I Norge har innvandringen økt og barn med innvandrerbakgrunn utgjør over halvparten av alle barn i økonomisk utsatte familier.<sup>9</sup> Barn rammes hardt når familien lever i fattigdom og man må se situasjonen fra barnets perspektiv. Et barneliv er langt, og for de som rammes vil den barndommen de opplever virke som ”hele livet”. Også eldre er en utsatt gruppe. Når gamle mennesker opplever å leve i fattigdom virker situasjonen meget håpløs da de ser for seg resten av sitt liv i fattigdom.

I Norge forholder det offentlige seg til fattigdomsdefinisjonen som er vanlig i OECD,<sup>10</sup> som er en organisasjon som har til oppgave å fremme økonomisk vekst i medlemslandene. Her defineres du som fattig dersom du har en inntekt som ligger under 50 prosent av medianinntekten i tre sammenhengende år. Medianinntekten er inntekten til husholdningene som befinner seg midt i fordelingen, etter at en har sortert inntekten etter størrelse.<sup>11</sup> EU definerer på sin side alle som har en inntekt under 60 prosent av medianinntekten som fattige. I et velferdssamfunn som Norge er ikke lav inntekt alene et godt mål på reell fattigdom. Her må man også ta med i beregningen de ulike offentlige stønadene befolkningen har tilgang på, og se på hva som er igjen til fri disposisjon etter at skatt og bavgifter er betalt.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Statistisk sentralbyrå (2014)

<sup>9</sup> Statistisk sentralbyrå (2015)

<sup>10</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development

<sup>11</sup> Kjørstad (2012) s. 426

<sup>12</sup> Kjørstad (2012) s.427

En generell definisjon av fattigdom er å ha manglende mulighet til å leve et fullverdig liv. Fattigdom er altså mer enn bare mangel på materiell velstand. Mennesker som er fattige har begrensede muligheter til å ha innflytelse over sin egen livssituasjon og begrensede valgmuligheter. Fattigdom er et relativt begrep og definisjonen på hva som er nødvendig for å overleve varierer fra kultur til kultur og fra samfunn til samfunn. Man sier gjerne at fattigdom er en *relasjon*.<sup>13</sup> Det vil si at levestandarden vil bli målt i forhold til det samfunnet man lever i. Man må følgelig se på hva vedkommende har i forhold til naboen, nærmiljøet og samfunnet for øvrig. Det er vanskelig å være fattig i et rikt land. Når ressursene er få i forhold til det som er vanlig i det samfunnet man lever i, vil de med små ressurser helt eller delvis oppleve å bli ekskludert fra deltakelse i samfunnet. Å leve i et rikt land er dyrt. Høye priser på bolig, varer og tjenester gjør det vanskelig for den delen av befolkningen med begrensede midler.

## 2.2 Et økende problem

Fattigdom er et økende problem, både i Norge og i Europa generelt. Fattigdom er en destabiliserende faktor i et samfunn fordi det skaper uro. De som ikke har midler til å leve på et tilfredsstillende vis tyr ofte til andre og ulovlige måter å skaffe seg de nødvendige midlene. Fattigdom øker på den måten kriminaliteten i et samfunn. Videre vil mennesker som lever i en vanskelig situasjon skape misnøye i befolkningen noe som vil føre til en splittelse av det felleskapet et samfunn er tjent med. Det at fattigdommen stiger i Europa er av stor prioritet i både Norsk politikk og i EU. For statsbudsjettet i 2015 er det i proposisjonen<sup>14</sup> fra Arbeids- og sosialdepartementet lagt stor vekt på å skape et sterkere sosialt sikkerhetsnett. Regjeringen vil arbeide for å hindre at mennesker faller utenfor viktige sosiale arenaer. Arbeids- og velferdspolitikken skal bidra til å nå regjeringens mål om at Norge skal være et land med små forskjeller og minimal fattigdom.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Ketscher – sosialrettskurs UiO, våren 2014

<sup>14</sup> Prop. 1 S (2014-2015)

<sup>15</sup> Prop. 1 S (2014-12015) pkt. 1



### 3 Nye grunnlovsbestemmelser

#### 3.1 Grunnlovfesting av retten til økonomisk stønad til livsopphold

##### 3.1.1 Grunnlovfesting av ØSK-rettigheter

Stortingets presidentskap besluttet den 18. juni 2009 å nedsette et utvalg for å utrede og fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det formål å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett ved å gi sentrale menneskerettigheter Grunnlovs rang. Dette menneskerettighetsutvalget fikk navnet Lønnings-utvalget etter sin leder Inge Lønning.<sup>16</sup> Lønning-utvalget så på ØSK-rettigheter og SP-rettigheter som et udelelig hele, og mente derfor det var sentralt å også grunnlovfeste ØSK-rettigheter.<sup>17</sup> Utvalget foreslo å grunnlovfeste sentrale ØSK-rettigheter i fire paragrafer. Blant disse retten til støtte fra det offentlige til den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold og retten til en tilfredsstillende levestandard og helse.

##### 3.1.2 Grunnloven §110(1)2.pkt.

Etter Lønnings-utvalgets forslag vedtok Stortinget i mai 2014 omfattende endringer i Grunnloven. Det ble tatt inn flere sentrale bestemmelser om menneskerettigheter i vår Grunnlov av 1814 (heretter grl.) der i blant retten til offentlig støtte for den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold. Grunnlovens nye §110(1)2. lyder som følger:

*”Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.”*

I bestemmelsen hjemles både retten til trygdeytelser og retten til økonomisk stønad etter sosiallovgivningen dersom vilkårene for rett til trygdeytelser ikke er oppfylt<sup>18</sup> Det følger av sammenhengen at bestemmelsen i likhet med lovhjemmelen i stnavl. §18 er subsidier i forhold til arbeids- eller næringsinntekt. Det tas sikte på å sikre den enkelte en grunnleggende forsørgelse, når selvforsørgelsen svikter. Bestemmelsen bygger således på sosialrettens grunnleggende selvforsørgelsesprisnipp. Regelen den nye grunnlovsbestemmelsen oppstiller er allerede gjeldende rett i henhold til stnavl. §18 og våre internasjonale forpliktelser. Noen kan da spørre seg om det egentlig utgjør noen forskjell å få denne rettigheten inn i grunnloven. Grunnloven er den viktigste loven i Norge, og har også en sterk symbolsk funksjon ved å angi hvilke verdier det norske samfunnet bygger på. Ved å ha grunnleggende menneskerettigheter i

---

<sup>16</sup> Dokument 16 – 2011-2012 s. 17 (Stortinget.no)

<sup>17</sup> Tverberg (2014) s. 3

<sup>18</sup> Kjønsstad (2014) s. 353

grunnloven blir det klart at reglene har høy status, noe som gjør at de ikke kan settes til side i forhold til andre verdier og bestemmelser<sup>19</sup> Grunnlovfestingen er med på å synliggjøre denne grunnleggende retten og skape rettslig klarhet. Grunnlovsbestemmelsens betydning understøttes av den danske grunnlovsbestemmelsen med tilnærmet identisk innhold, som nå spiller en stor rolle i både lovgivningsprosessen og rettspraksis. Den danske grunnlovs §75, stk. 2 sier på samme måte som den nye norske bestemmelsen at den som ikke selv kan forsørge seg eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler noen andre, har rett til hjelp fra det offentlige. Bestemmelsen tar sikte på å sikre den enkelte en grunnleggende forsørgelse, når selvforsørgelsen svikter.<sup>20</sup> Begge grunnlovsbestemmelsene anvender bevisst en juridisk forpliktende terminologi, jf. ”..har rett til..” i den norske og ” ...er berettiget til...” i den danske, og er således mer enn programerklæringer og politiske målsettinger. Bestemmelsene skal sikre borgerne en positiv rett fra staten, rett til forsørgelse der selvforsørgelsen svikter.<sup>21</sup> Rettspraksis understøtter dette da den danske Højesteret, i flere saker, blant annet i U.2012.1761 H (som behandles i pkt. 7.4) sier at *”denne bestemmelse må forstås således, at det påhviler det offentlige at sikre et eksistensminimum for personer, der er omfattet af bestemmelsen, og at de ved domstolene kan få prøvet, om kravet er opfyldt.”*<sup>22</sup> Højesteret har satt en viktig forvaltningsrettslig markering og det er ikke lenger tvil om at grunnlovsbestemmelsen gir den enkelte borger rettigheter.

Den danske og den norske grunnlovsbestemmelsen har mange likhetspunkter med de sosiale rettigheter som landene traktatmessig er forpliktet til å overholde. Den økende oppmerksomheten på de sosiale rettighetene som menneskerettigheter fører til at det må forventes at disse grunnlovsbestemmelsene blir stadig mer synlige og mer aktivt anvendt i den sosialrettslige lovgivningen, både ved lovtolkningen og rettsanvendelsen.<sup>23</sup>

### 3.1.3 Tilfredsstillende levestandard

Menneskerettighetsutvalget foreslo en ny §111 om rett til en tilfredsstillende levestandard og helse. Den ordinære lovgivningen i dag sikrer både sosial trygghet, tilfredsstillende levestandard og best mulig helse. Derfor legger utvalget vekt på at en eventuell grunnlovfesting av disse rettighetene ikke vil medføre rettsendring ut over selve grunnlovfestingen.<sup>24</sup> Utvalget underbygger sitt ønske om å grunnlovsfeste disse rettighetene med at det vil sikre at statens myndigheter også i fremtiden prioriterer det offentliges ressurser slik at mennesker i Norge kan leve menneskeverdige liv. Videre vil en grunnlovsfesting etter utvalgets mening fungere

---

<sup>19</sup> [http://nhc.no/no/vart\\_arbeid/aktuelt/Menneskerettigheter+i+Grunnloven.9UFRLG1o.ips](http://nhc.no/no/vart_arbeid/aktuelt/Menneskerettigheter+i+Grunnloven.9UFRLG1o.ips)

<sup>20</sup> Ketscher (2014) s. 219

<sup>21</sup> Ketscher (2014) s. 222

<sup>22</sup> U.2012.1761H (2012) s. 6

<sup>23</sup> Ketscher (2014) s. 220

<sup>24</sup> Innst. 187 S (2013-2014) s. 5

retningsgivende ved fremtidig utforming av regelverk og tiltak som kan fremme levestandarden til Norges befolkning.<sup>25</sup>

Forslaget om å grunnlovfeste retten til *en tilfredsstillende helse- og levestandard* ble forkastet våren 2014. Forslaget oppnådde ikke et tilstrekkelig flertall, idet Høyre og Frp stemte imot. Høyre og Frp er redde for at grunnlovfesting av slike rettigheter vil føre til økt rettsliggjøring, at det vil foregå en maktforskyvning fra Stortinget til domstolene og at flere plikter båndlegger statens finanser. De viser til at den nåværende inkorporering av disse rettighetene i menneskerettsloven anses som fullt ut tilstrekkelig for formålet, samtidig som den ikke begrenser Stortingets handlefrihet i samme grad.<sup>26</sup>

Retten til en tilfredsstillende levestandard gjelder som sagt allerede som norsk rett gjennom våre internasjonale forpliktelser, se spesielt ØSK art. 11 nr. 1 som sier at *”konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie.”* Dette er noe både Lønningsutvalget som er for, og Høyre og Frp som er i mot grunnlovsfestingen, legger vekt på i sin argumentasjon. Det er her snakk om en fundamental og anerkjent rettighet og man kan stille seg spørsmål om det finnes gode nok grunner for å ikke grunnlovfeste den. Retten til et liv i tråd med verdighet og integritet gjelder som en grunnnorm i vårt samfunn. Ved at den allerede gjeldende retten grunnlovsfestes vil det ikke utgjøre noen forskjell fra allerede gjeldene rett. Presset på trygdeytelsene, som motstanderene er redde for, vil ikke bli større. De som har rett til trygdeytelser og/eller økonomisk stønad har disse rettighetene i henhold til folketrygdloven og sosialtjenesteloven i NAV, uavhengig av om den kommer til uttrykk i grunnloven eller ikke. Et viktig moment ved ønske om grunnlovsfesting er at rettigheten blir *syneliggjort* i samfunnet og i forhold til den enkelte borger. Det er av absolutt betydning at den som har en rettighet vet om den. Hvis rettigheten hadde funnet veien inn i grunnloven ville den i større grad syneliggjøres i befolkningen og for lovgiverenes videre arbeid med de sosiale rettighetene.

Ved at bare et begrenset antall av de foreslåtte ØSK-rettighetene ble vedtatt kan man si at ØSK-rettighetene fikk et nokså begrenset gjennombrudd i Grunnloven. Når lovforslaget om retten til en tilfredsstillende levestandard ikke ble vedtatt så forsvant en sentral del av ”pakken” av ØSK-rettigheter som Lønnings-utvalget hadde gått inn for å grunnlovfeste.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Innst. 187 S (2013-2014) s. 5

<sup>26</sup> Innst. 187 S (2013-2014) s. 25

<sup>27</sup> Tverberg (2014) s. 6 og 7

### 3.2 Gir grunnlovfestingen bedre vern?

Grunnloven inneholder regler av høyere orden enn den øvrige lovgivningen, og har derfor en privilegert status i hierarkiet av nasjonale normer. Man sier at grunnloven er *Lex superior*. Grunnloven setter grenser for statsmaktenes myndighet innbyrdes og i deres forhold til individet. Alle myndigheter - også lovgiver - er bundet av grunnloven.<sup>28</sup> Konsekvensen av at grunnlovsbestemmelser er av en slik høyere rang er at en lovbestemmelse som strider mot ikke skal anvendes eller at den skal tolkes innskrenkende. Bestemmelsen om stønad til livsopphold i stnavl. §18 er vagt utformet og loven sier ingenting om stønadsnivået utover at ytelsene skal være *forsvarlige*, jf. stnavl. §4. Etter at denne retten til hjelp fra det offentlige nå er grunnlovfestet kan det reises spørsmål om dette får betydning for rettsvernet for de som trenger slik økonomisk hjelp. Asbjørn Kjønsstad og Aslak Syse mener at grl. §110(1)2.pkt innebærer at stortinget ikke kan oppheve eller vesentlig innskrenke rettighetene etter stnavl.<sup>29</sup> Siden en grunnlovsbestemmelse er vanskeligere å endre enn ordinær lov sikrer grunnlovfestingen en høyere grad av juridisk stabilitet enn vanlige lover kan gi. Arnulf Tverberg viser til en symbolkraft som ligger i at noe er kommet til uttrykk i grunnloven.<sup>30</sup> Grunnloven har i Norge en sterkere symbolkraft enn det man finner i mange andre land og grunnen til dette kan kanskje være at Norge gjenoppsto som stat med Grunnloven i 1814. ”Som et statsdannende dokument av en betydelig alder har grunnloven en betydelig besvergelsesmakt i den norske befolkning.”<sup>31</sup>

En utfordring ved grunnlovfestingen er at den praktiske betydningen av grunnlovfestede rettigheter kan bli liten med mindre de gis et sterkere vern enn de internasjonale rettighetene. Domstolens anvendelse av grl. §100 og EMK art. 10 om retten til ytringsfrihet er et eksempel på dette. Det taler for at rettighetene får et sterkere vern at de ved grunnlovfestingen har fått en klar, normative forankring. Ved å fremheve rettighetene som grunnleggende verdier som er fastslått i landets konstitusjon vil man vise frem og styrke menneskerettighetenes betydning som allmennrettslige normer og synliggjøre dem som viktige verdigrunnlag i vår kultur.<sup>32</sup> Det at noe er kommet til uttrykk i Grunnloven vil også ha politisk betydning, ved at de konkrete rettighetene i grunnloven fører til større bevissthet hos lovgivere og rettsanvendere om at disse prinsippene skal ligge til grunn i alle saker.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Aall (2011) s. 24

<sup>29</sup> Kjønsstad (2014) s. 355

<sup>30</sup> Tverberg (2014) s. 7

<sup>31</sup> Sejersted (2013)

<sup>32</sup> Norsk senter for menneskerettigheter (2011) s.3

<sup>33</sup> Norsk senter for menneskerettigheter (2011) s.3

## 4 Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

### 4.1 Rettslig grunnlag

Reglene om sosialhjelp finner vi i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131 (stnavl.) Loven avløste sosialtjenesteloven av 1991 som igjen avløste sosialomsorgsloven av 1964. Formålet med stnavl. er i følge §1(1) bl.a. å ”bedre levevilkårene for vanskeligstilte” og ”bidra til sosial og økonomisk trygghet”. Formålsparagrafen klargjør de overordnede, sosialpolitiske mål som ligger til grunn for kommunenes tjenester og oppgaver i NAV-kontoret etter denne loven. Selv om formålsbestemmelsen ikke i seg selv gir noen rettigheter, inngår den i kommunens helhetlige ansvar for å etablere og opprettholde et grunnleggende velferdsmessig sikkerhetsnett for innbyggere.<sup>34</sup> Loven pålegger kommunene ansvar og gir enkeltindivider rettigheter, jf. stnavl. §3 som sier at *”kommunen er ansvarlig for å utføre oppgavene etter denne loven som ikke er lagt til et statlig organ, og å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen”*. Lov om sosiale tjenester i NAV må ses i sammenheng med NAV-loven av 2006<sup>35</sup>. I denne lovens §13 fremkommer det at håndhevingen av stønadene skjer ved det lokale NAV-kontoret, som er et felles kontor for den statlige arbeids- og velferdsetaten og kommunen.

Stønadene etter stnavl. er viktige virkemidler i bekjempelsen av fattigdom. Gjennom velferdsordninger vil Norge som stat sikre den enkeltes mulighet til å leve et liv med sosial og økonomisk trygghet. For at enkeltindivider skal kunne leve et liv i verdighet og samtidig benytte seg av den frihet som alle mennesker er født med, er det essensielt at de mest elementære og grunnleggende menneskelige behov er dekket. Velferd handler følgelig om enkeltindividers situasjon i det daglige liv. Helt grunnleggende for velferd er penger til mat, klær og bolig, men også helse- og omsorgstjenester dekkes av velferdsstaten.<sup>36</sup> Å leve i velferd stiller større krav enn bare det å overleve. Levestandarden skal være på et slikt nivå at man skal kunne leve et verdig liv med midler til å delta i samfunnet på lik linje med andre. For at borgerne i velferdsstaten skal sikres sin rett er det viktig at stat og kommune foretar en rettferdig *fordeling* av tilgjengelige ytelser og at det etableres rettferdige *prosedyrer* ved fordeling av tilgjengelige ytelser.

---

<sup>34</sup> Hovednr. 35 punkt 1.1.1

<sup>35</sup> Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 nr. 20

<sup>36</sup> Kjønsstad (2012) s. 33

## 4.2 Lite rettspraksis i Norge

Det er ikke mye rettspraksis å finne om sosiale spørsmål i norsk rett. En av de ganske åpenbare grunnen til dette er at de som er avhengig av sosiale tjenester verken har økonomi eller overskudd til ta en sak til domstolene. Det vil derfor være interessant å se på rettsavgjørelser fra andre velferdsstater og våre internasjonale domstoler, og se hvordan disse behandler krav til sosialhjelp i ulike situasjoner. Interessante spørsmål når det gjelder retten til eksistensminimum er *hvem* som har retten. Det blir her et spørsmål om personkretsen som er berettiget til sosiale ytelser. Gjelder retten også de som kommer til et land med den vilje å utnytte landets velferdsordninger? Det finnes ulike vilkår som må være innfridd for å ha rett til sosiale ytelser, såkalte tildelingskriterier. Hva kreves av en eventuell tjenestemottaker? Skal en stat hjelpe trengende økonomisk før andre offentlige tiltak kan settes i verk? Et annet spørsmål er hvordan eksistensminimumet skal beregnes. Stilles det krav til metoden som brukes og på hvilket grunnlag beregnes ytelsen? Dette er et spørsmål om ytelsenes utmålingskriterier. Har en allerede innvilget sosialrettslig ytelse rettsvern? Internasjonale dommer av stor relevans for Norge svarer på flere relevante spørsmål, og disse vil jeg bruke gjennomgående for å belyse de ulike problemstillingene.

## 5 Personkrets

### 5.1 Hvem er berettiget til å motta sosiale ytelser?

#### 5.1.1 Stnavl. personkrets

Første skritt på veien for å finne ut om noen er berettiget til å motta sosiale ytelser er å se på om vedkommende faller inn under den personkretsen reglene er ment til å hjelpe.<sup>37</sup> Stnavl.-lovens bestemmelser om tjenester gjelder for alle som *oppholder seg i riket*, jf. stnavl. §2(1) og etter stnavl. §3 er kommunen ansvarlig for å utføre de oppgavene etter loven som ikke er lagt til et statlig organ, og yte tjenester etter loven til alle som *oppholder seg i kommunen*.

#### 5.1.2 Våre internasjonale forpliktelser

Stnavl. må alltid tolkes i tråd med forpliktelser etter menneskerettskonvensjoner som er gitt forrang foran annen norsk rett etter menneskerettsloven. Gjennom menneskerettsloven<sup>38</sup>, som har til formål å styrke menneskerettigheters stilling i norsk rett, har Norge inkorporert flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Lovens §2 gjør fem konvensjoner med tilleggsprotokoller gjeldende som norsk rett. Den fem konvensjonene er Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekonvensjon. Loven slår fast i den såkalte forrangsbestemmelsen i §3 at bestemmelsene i de inkorporerte konvensjonene skal gå foran annen lovgivning ved motstrid. På denne bakgrunn kalles menneskerettighetene som er inkorporert for ”semikonstitusjonelle”. Norges Grunnlov §92 sier at ”*Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter.*” og lovfester Norges internasjonale forpliktelser på menneskerettighetsområdet på et overordnet og helt generelt grunnlag.

I FNs verdenserklæring om menneskerettigheter<sup>39</sup> art. 25(1) slås det fast at *alle* har rett til en levestandard som er tilfredsstillende for helse og velvære. Denne bestemmelsen rommer mange underrettigheter, som mat, klær, bolig, helseomsorg og sosiale ytelser. Artikkel 25 er en delpresisering av artikkel 22, som slår fast at *enhver* ”*har krav på at de økonomiske, sosia-*

---

<sup>37</sup> Ketscher (2014) s. 60

<sup>38</sup> Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. Mai 1999 nr. 30

<sup>39</sup> Universal Declaration of Human Rights 10.12.1948

*le og kulturelle rettigheter som er uunnværlige for hans verdighet og den frie utvikling av hans personlighet, blir satt ut i livet.*”<sup>40</sup>

Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) art. 9 lyder: *”The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to social security, including social insurance.”* I konvensjonens art. 11 nr. 1 pålegges konvensjonspartene til å *”recognize”* retten til *”an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and the continuous improvement of living conditions.”* Videre sier bestemmelsen at konvensjonspartene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre virkeliggjørelsen av denne retten og skal erkjenne den vesentlige betydning av internasjonalt samarbeid grunnet på frivillighet. I ØSK art 15. 1 a) sier at konvensjonspartene må anerkjenne retten for enhver til å delta i det kulturelle liv. Dette er i tråd med utgangspunktet om at sosialhjelpen skal muliggjøre et sosialt liv, slik at tjenestemottakerne kan delta i samfunnet på en verdig måte.

Et spørsmål er om det egentlig kan utledes noen konkrete rettigheter etter ØSK. Konvensjonspartene påtar seg å *”avgi rapporter om de tiltakene som de har truffet og den fremgangen som er gjort når det gjelder gjennomføringen”* av rettighetene. jf §art. 16(1). FNs komité for Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (CESCR) tar utgangspunkt i disse statusrapportene når den utarbeider anbefalinger til enkelt-statene og når den kommer med sine overordnede generelle kommentarer. Det er i forarbeidene til menneskerettsloven<sup>41</sup> forutsatt at slike uttalelser skal tillegges vekt for norske rettsadvokere. Et stridsspørsmål i og utenfor FN var lenge om det skulle innføres en individuell klageadgang for brudd på konvensjonen. Etter mange diskusjoner vedtok FNs generalforsamling enstemmig en tilleggsprotokoll om individuell klageadgang i 2008.<sup>42</sup> Norge har til nå verken underskrevet eller ratifisert denne tilleggsprotokollen. ØSK-rettighetene må følgelig brukes som et bakteppe ved tolkningen av lovbestemmelser om økonomisk sosialhjelp. Rettighetene gir uttrykk for meget grunnleggende verdier og konvensjonen gjelder som sagt som norsk lov på et overordnet nivå.

### 5.1.3 En rettighet for ”enhver”?

Stnavl. §2 definerer det rettslige virkeområdet og sier, som sagt, at loven gjelder for alle som *”...oppholder seg i riket.”* I følge *Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge* fra 2011 §4, har personer uten lovlig opphold i Norge ikke krav på individuelle tjenester etter loven, med unntak om opplysning, råd og veiledning. I NAVs rundskriv<sup>43</sup> fremkom-

---

<sup>40</sup> Høstmølingen (2012) s. 305

<sup>41</sup> Ot.prp.nr. 3 (1998-1999) side 68

<sup>42</sup> Høstmølingen (2012) s. 376

<sup>43</sup> Hovednr. 35 punkt 1.2.1.1



mer det at man må oppholde seg lovlig i landet og ha fast bopel i Norge for å ha fulle rettigheter etter loven. Lovens vilkår om å ”*oppholde seg i riket*” og våre internasjonale forpliktelser som anerkjenner retten til sosial trygghet og en tilfredsstillende levestandard for ”*enhver*” jf. ØSK art.9 og art. 11 kan gi grunn for til å stille spørsmålstegn ved denne ekskluderingen. Personer uten lovlig opphold er i utgangspunktet beskyttet av internasjonale konvensjoner, men hvis det ikke i praksis er overensstemmelse med konvensjonene vil denne beskyttelsen ikke være reell.

I Røde Kors høringsinnspill til Arbeidsdepartementet<sup>44</sup> om endring i forskrift om sosiale tjenester til personer uten fast bopel i Norge, legger de stor vekt på at personer uten lovlig opphold mangler et ordentlig rettsikkerhetsvern. Røde Kors mener at det først og fremst er et statlig ansvar å sikre de sosiale tjenestene og at både vår egen sosiallovgivning og våre internasjonale menneskerettighetsforpliktelser taler for at staten har hovedansvaret for å sikre ”*enhver*” person på statens territorium et forsvarlig livsopphold. Etter dette resonnementet er det juridiske utgangspunktet at staten må påse at kommunene sikrer sosiale rettigheter ovenfor ”*enhver*” person i kommunen og ikke bare ovenfor ”*egne*” innbyggere.<sup>45</sup> ”*Alle*”, jf. stnavl. §2, kan språklig sett betyr enhver person som rent fysisk befinner seg på norsk territorium. En slik forståelse vil være i samsvar med våre internasjonale forpliktelser, se for eksempel ØSK art. 9.<sup>46</sup> FN komite for ØSK-rettigheter har i sin generelle kommentar nr. 19 uttalt at retten til sosialstønad ikke skal tolkes innskrenkende, men sikre et minimum av sosial trygghet for alle personer som befinner seg på statens territorium:

*“The wording of article 9 of the Covenant indicates that the measures that are to be used to provide social security benefits cannot be defined narrowly and, in any event, must guarantee all peoples a minimum enjoyment of this human right.”*<sup>47</sup> Videre sier FN komiteen at ”...*States parties have immediate obligations in relation to the right to social security, such as the guarantee that the right will be exercised without discrimination of any kind (article 2, paragraph 2)...*”<sup>48</sup> FN komiteen legger vekt på at retten til sosial trygghet ”...*has been strongly affirmed in international law.*”<sup>49</sup> På bakgrunn av dette er det grunnlag for å hevde at personer uten lovlig opphold også har en grunnleggende rett til sosialhjelp.

---

<sup>44</sup> Røde Kors høringsinnspill (2013)

<sup>45</sup> Røde Kors høringsinnspill (2013) s. 3

<sup>46</sup> Røde Kors høringsinnspill (2013) s. 5

<sup>47</sup> FNs komiteens generelle kommentar nr. 19 (2008) avsnitt 4

<sup>48</sup> Avsnitt 40

<sup>49</sup> Avsnitt 6

## 5.2 Dano v. Jobcenter Leipzig

### 5.2.1 Presentasjon av dommen

I følge Tysklands lovgivning kan utlendinger som kommer til landet for å motta sosialhjelp, eller hvor oppholdsretten i landet bare begrunnes med at vedkommende er arbeidssøkende, nektes grunnsikringsytelser som har til formål å sikre mottakerne et eksistensminimum. Court of Justice of the European Union (heretter EU-domstolen) behandlet i 2014 en sak som gjaldt retten til eksistensminimum til en rumensk dame og hennes sønn som var bosatt i Tyskland. EU-domstolens generaladvokat M. Wathelet framsatte den 20. mai 2014 et forslag til avgjørelse av saken og saken ble avgjort av domstolen i stor avdeling den 11. november 2014. Det grunnleggende spørsmålet i saken var hvorvidt en medlemsstat kan utelukke dårlig stilte statsborgere fra andre medlemsstater fra å motta ikke-bidragspliktige ytelser som muliggjør et eksistensminimum for den trengende.<sup>50</sup> Kunne ytelsene utelukkes til visse personer med den begrunnelse at medlemsstaten vil hindre at ytelsene blir en urimelig byrde på staten, selv om slike ytelser tildeles statens egne statsborgere som befinner seg i en lignende situasjon?

Det var en sjelden stor interesse for utfallet i denne saken, og mange EU-land fulgte saken nøye. Flere land er interessert i å vite hva de er forpliktet til i en slik situasjon. Skal retten til økonomisk sosialhjelp gjelde også for de som aldri har bidratt til den aktuelle staten de befinner seg i? Grunnen til den store interessen var at spørsmålet om å nekte immigranter fra andre EU-stater visse stønader hadde vært et stort politisk tema i EU i hele 2014. Saken fikk stor medieoppmerksomhet og overskrifter som ”the end for benefit tourism” (The Mirror) preget avisene.<sup>51</sup>

### 5.2.2 Sakens faktiske omstendigheter

Elisabeta Dano, født i 1989, og hennes sønn Florin Dano, født i 2009, er begge rumenske statsborgere bosatt i Leipzig i Tyskland. Hun bosatte seg i Tyskland i november 2010. Dano og hennes sønn bodde i hennes søsters leilighet og søsteren sørget for deres daglige omsorg. Hun mottok barnetilskudd på 184 euro i måneden fra sosialkontoret i Leipzig og et forskudd på underholdningsbidrag på 133 euro i måneden fra sosialkontoret for bistand til barn og unge. Utenom dette hadde hun ingenting å leve av. Elisabeta hadde gått 3 år på skole i Romania, men forlatt skolen uten eksamen. Hun forstår tysk og kan uttrykke seg i enkle vendinger, men kan verken lese eller skrive på tysk. Hun har ingen ervervsmessige kvalifikasjoner og har aldri vært yrkesaktiv hverken i Romania eller i Tyskland. I juli 2011 ble hun inn-

---

<sup>50</sup> Dano (2014) s. 1

<sup>51</sup> Rutledge (2014) [www.freemovement.org.uk](http://www.freemovement.org.uk)

vilget rett til tidsubegrenset opphold i Tyskland med den begrunnelse at hun var unionsborger.<sup>52</sup>

Hun søkte om ytelser i henhold til Tysklands lov om sosial sikring, bok nr. 2 (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, heretter SGB II) §1 som gir rett til en grunnnyttelse som skal sikre arbeids-søkende og deres familie et eksistensminimum i tråd med et menneskeverdig liv. Jobcenter Leipzig avsto søknaden, og saken havnet til slutt hos sosialdomstolen (sozialgericht) i Leipzig. Dano påberopte seg artikkel 18 i *Traktaten om den Europeiske Unions funksjonsmåte* (heretter TEUF) som forbyr diskriminering på grunn av nasjonalitet og artikkel 45 i TEUF som skal sikre fri bevegelighet av arbeidere mellom medlemslandene og la ned påstand om at hun skal tildeles grunnnyttelser til arbeidssøkende, bestående av en eksistensminimumsyttelse, en sosialytelse og bistand til innkvartering og varme i henhold til SGB II.<sup>53</sup>

Sosialdomstolen i Leipzig var av den oppfattelse at hun, etter tysk rett, ikke har rett til grunnnyttelsene som etter §1 skulle sikre henne og hennes sønn et eksistensminimum. Blant annet sier SGB XII at en utlending som kommer til Tyskland for å få tildelt sosiale ytelser, eller hvis oppholdsretten alene følger av den omstendighet at vedkommende er arbeidssøkende, ikke har rett til sosiale ytelser.

Det er av sosialdomstolen reist tvil om EU-retten er til hinder for disse tyske lovbestemmelsene. Derfor besluttet domstolen i Leipzig å utsette saken og forelegge EU-domstolen noen prejudisielle spørsmål. Kort fortalt ønsker den tyske domstolen svar på om EUs forordning nr. 883/2004 artikkel 4, TEUF artikkel 18 som hjemler det generelle prinsippet om forbud mot forskjellsbehandling og TEUF art. 20 om den alminnelige oppholdsretten gjør at de tyske bestemmelsene må settes til side. Generaladvokaten bemerker i sitt forslag til avgjørelse at unionsborgerens rett etter TEUF art. 21 til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstaters område gjelder med de begrensninger og på de betingelser som er fastsatt i traktatene og i gjennomførelsesbestemmelsene. Som vi skal se utgjør Forordning 883/2004 og Direktiv 2004/38 slike betingelser eller begrensninger, da disse er vedtatt med sikte på å gjennomføre traktatene eller sikre deres anvendelse.<sup>54</sup>

### 5.2.3 EU-domstolens resultat

EU-domstolen konkluderer med at unionsborgere som kommer til et vertsland bare kan påberope seg retten til ikke å bli diskriminert sett i forhold til vertsstatens egne statsborgere hvis deres opphold er i overensstemmelse med betingelsene i EUs direktiv 2004/38 om fri bevege-

---

<sup>52</sup> Dano (2014) avsnitt 35-39

<sup>53</sup> Dano (2014) avsnitt 40-42

<sup>54</sup> Dano (2014) forslag til avgjørelse avsnitt 89-90

lighet av EU borgere (Oppholdsdirektivet)<sup>55</sup> EU-domstolen påpeker at vertsstaten, i følge direktivets art. 24 nr. 2, ikke er pålagt å innvilge sosialhjelp i de første tre månedene av en immigrants opphold. Hvor en unionsborger har opphold seg lenger enn tre måneder, men kortere enn fem år (etter fem år får man rett til permanent opphold, og har samme rettigheter som vertsstatens egne statsborgere, jf. direktivet art. 16 nr. 1) stiller direktivet krav om at økonomisk inaktive personer råder over *”tilstrekkelige midler til å forsørge seg selv og sine familiemedlemmer”* jf. art. 7 b). I følge direktivet vil det for vedkommende som ikke råder over tilstrekkelige midler ikke oppstå noe krav på opphold i vertsmedlemsstaten, og dermed er det ikke mulig å påberope seg prinsippet om forbud mot forskjellsbehandling i direktivets art. 24 (1). Direktivet søker å unngå at økonomisk inaktive unionsborgere som kommer til en vertsstat bruker statens velferdssystem til å forsørge sitt livsopphold, og på denne måten blir en urimelig byrde på vertsstaten. På denne bakgrunn mener EU-domstolen at en medlemsstat må ha anledning til å nekte økonomisk inaktive unionsborgere visse sosiale ytelser hvis disse bruker sin rett til fri bevegelighet mellom medlemsstatene kun for å oppnå sosialhjelp, selv om de ikke har nok ressurser til å gjøre krav på oppholdstillatelse.<sup>56</sup> Oppholdsdirektivet og EUs forordning 883/2004 om koordinering av de enkelte medlemsstaters sosiale sikringsordninger, er således ikke til hinder for nasjonal lovgivning i medlemsstatene som ekskluderer immigranter fra visse sosiale ytelser.<sup>57</sup> Dette er også tilfellet selv om disse ytelsene blir innvilget til egne statsborgere som befinner seg i samme situasjon, så lenge unionsborgerne fra andre medlemsstater ikke har oppholdsrett i følge direktivet

#### 5.2.4 Forskjellsbehandling etter Oppholdsdirektivet

EU-domstolen understreker at det er unionsskapets formål å skape en grunnleggende status for medlemsstatenes statsborgere og enhver unionsborger skal kunne påberope seg forbudet mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet som er hjemlet i TEUF art. 18 i alle situasjoner som hører inn under EU-rettens anvendelsesområde. Dette formålet tilser at ingen unionsborger burde nektes å anføre seg forskjellsbehandlet. Dano har oppholdt seg i mer enn tre måneder i Tyskland. Siden hun hverken arbeider eller søker jobb faller hun ikke inn under arbeidssøkerunntaket i art. 24 nr 2 jf. art. 14 nr. 4 b) og det blir derfor et spørsmål om likebehandlingsreglene i EU-retten er til hinder for hennes avslag på sosiale ytelser.<sup>58</sup> Det at det kan forekomme forskjellsbehandling av unionsborgere ved tildeling av sosiale ytelser er i følge generaladvokaten en uunngåelig konsekvens av direktiv 2004/38.<sup>59</sup> Dette er domstolen enig i og sier at denne potensielle forskjellsbehandlingen er basert på at en stat kan kreve tilstrekke-

---

<sup>55</sup> Dano (2014) avsnitt 84

<sup>56</sup> Dano (2014) avsnitt 78

<sup>57</sup> Dano (2014) avsnitt 84

<sup>58</sup> Dano (2014) avsnitt 67

<sup>59</sup> Dano (2014) forslag til avgjørelse, punkt 93

lige midler som betingelse for opphold, med det ønske om å unngå en byrde på statens velferdssystem som hjemlet i direktivets art. 7. Generaladvokaten peker at hvis man nekter en stat å stille slike vilkår, ville dette føre til at immigranter uten tilstrekkelige midler til sitt underhold automatisk vil ha rett til en ytelse til å dekke et eksistensminimum ved innreise til landet. Hvis statene ikke gis en mulighet til å utelukke sosialstøtten i visse situasjoner, vil dette føre til at betingelsen om "tilstrekkelige midler" blir kunstig oppfylt, da alle automatisk vil motta midler til et eksistensminimum.<sup>60</sup> Etter Dano kan man trekke den slutning at EU-domstolen tillater medlemsstater å ekskludere EU-borgere fra sosiale ytelser som skal sikre et eksistensminimum hvis disse ikke har rett til opphold basert på art. 7 i direktiv 2004/38. Dette tyder på at EU-domstolen respekterer EU-lovgiverens valg om å innskrenke personkretsen som har rett til et eksistensminimum ved å reservere retten til lik behandling til borgere som er økonomisk aktive, studenter eller til de som har tilstrekkelige midler til tross for økonomisk inaktivitet.<sup>61</sup>

### 5.2.5 Velferdsturisme

EU-domstolen konkluderte i Dano-saken med at Tyskland kan ekskludere personer fra motta sosial støtte som skal sikre et eksistensminimum, dersom disse kommer til landet ene og alene for å motta sosialstønad eller for å søke jobb. At motivasjonen med oppholdet kun er å tilegne seg velferdsytelser må i så fall kunne påvises. Av EU-rettspraksis følger det at ikke-erhvervsaktive unionsborgeres rett til sosiale ytelser generelt er betinget av om vedkommende er integrert til en viss grad i vertsmedlemsstaten.<sup>62</sup> Spørsmålet blir derfor om det består en reell forbindelse mellom de personer som er omfattet av lovgivningen og vertsmedlemsstaten. Dette tilknytningskravet henger sammen med at den sosiale sikringen gjennom sosiallovgivningen er skattefinansiert, selv om slike tilknytningskrav ikke er i overensstemmelse med tankegangen bak den frie bevegelse.<sup>63</sup> Tanken er at man skal bidra til det samfunnet man lever i for å få tilgang til godene som finnes der. Om vedkommende er motivert av at sosialytelsene er høyere i vertsmedlemsstaten enn i hjemlandet spiller ingen rolle. Det at man skal ha mulighet til å forbedre sin levestandard er nettopp det som er poenget med den frie bevegelse.<sup>64</sup> Staten kan begrunne denne vurderingen av tilknytningen i et ønske om å motvirke at det fremsettes krav som vil påføre statens sosiale system en urimelig byrde. Generaladvokaten sier i sitt forslag til avgjørelse av saken at disse reglene gjør det mulig å unngå misbruk og en

---

<sup>60</sup> Dano (2014) avsnitt 79

<sup>61</sup> Schrauwen (2014) <http://acelg.blogactiv.eu/2014/11/25/the-eu-says-no-to-‘benefit-tourists’-how-fundamental-is-the-status-of-union-citizenship/>

<sup>62</sup> Dano (2014) forslag til avgjørelse avsnitt 129

<sup>63</sup> Ketscher (2014) s. 316

<sup>64</sup> Ketscher (2014) s. 312

viss form for ”velferdsturisme”.<sup>65</sup> Velferdsturisme, også kalt sosial turisme, kan defineres som misbruk av den frie bevegeligheten av unionsborgere mellom medlemslandene. Begrepet brukes i de situasjoner der en persons motivasjon for å bevege seg fritt mellom landegrenser ikke henger sammen med et reelt ønske om å arbeide og integrere seg i samfunnet, men er motivert av å sikre seg en rettsposisjon hvor man mottar sosiale ytelser uten at man er arbeidstaker.<sup>66</sup>

Generaladvokaten er enig i tidligere rettspraksis som sier at det at man søker om sosiale ytelser ikke i seg selv vil utgjøre en urimelig byrde for en medlemsstat sosiale system slik at man mister sin oppholdsrett.<sup>67</sup> Det fremgår i denne sammenheng av direktivets art. 14 nr. 3 at benyttelse av oppholdslandets sosiale system ikke automatisk må føre til utsendelse. Han legger vekt på at han vanskelig kan forestille seg at sosialstøtten som ytes til den enkelte søker vil være uutholdelig for en medlemsstat. Det er derfor nødvendigvis den samlede potensielle konsekvens av alle de individuelle søknader lovgiveren hadde i tankene da det ble åpnet for å kreve tilstrekkelige midler fra hver enkelt søker. I hvert enkelt tilfelle må det foretas en analyse ut fra et proporsjonalitetsprinsipp. Av EU-rettspraksis fremkommer det at det skal foretas en samlet vurdering av den byrde som ytelsen utgjør på det nasjonale systemet sett i forhold til søkerens individuelle situasjon.<sup>68</sup> Rettspraksis gir et signal om en restriktiv fortolkning av spørsmålet om adgang til utsendelse og spørsmålet om hva som konstituerer en urimelig byrde for unionsborgeren.<sup>69</sup> Elisabeta Dano ble av mange fremstilt som stjerneeksemplet på en velferdsturist. Fakta i saken er at hun har oppholdt seg i Tyskland i nesten 5 år, og var således kort tid ifra å få permanent oppholdstillatelse etter Oppholdsdirektivet. Hennes søster hadde forsuret henne og hennes sønn gjennom flere år, og hun har aldri mottatt noen sosiale ytelser som gjør hun til ”en byrde” for vertsstaten. Hennes sønn er født i Tyskland, og dette gir den lille familien en tilknytning til Tyskland.

Den europeiske unions charter om grunnleggende menneskerettigheter sier at menneskelig verdighet er ukrenkelig (art. 1) og at alle mennesker er like for loven (art. 20). Den tyske sosialdomstolen spør til slutt om disse bestemmelsen skal tolkes slik at det pålegger medlemsstatene å tildele unionsborgere grunnsikringsytelser som sikrer et eksistensminimum eller om medlemsstatene kan begrense seg til å stille til rådighet de nødvendige midler til hjemreise til opprinnelsesstaten. EU-domstolen sier at de ikke har kompetanse til å svare på spørsmålet

---

<sup>65</sup> Dano (2014) forslag til avgjørelse, pkt. 131

<sup>66</sup> Ketscher (2014) s. 311

<sup>67</sup> Dano (2014) forslag til avgjørelse avsnitt 111

<sup>68</sup> Brey (2013) avsnitt 78

<sup>69</sup> Ketscher (2014) s. 315

siden medlemsstatenes fastsettelse av betingelser for og omfanget av særlige ikke-bidragspliktige ytelser, ikke er gjennomføring av EU-rett. Det tilkommer hver enkelt medlemsstats lovgiver å fastsette slike betingelser.<sup>70</sup> Siden spørsmålet faller utenfor EU-retten må det bety at saken til Dano skal behandles etter tysk lov. Hun er unionsborger med permanent oppholdstillatelse og hun kan derfor ikke utvises fra landet. Derfor har hun rett til ytelser etter tysk rett som skal sikre et eksistensminimum i tråd med et verdig liv.

Hvis Danos sak hadde kommet opp for norske domstoler ville hun hatt fulle rettigheter etter stnavl. fordi hun oppfyller både lovlig opphold- og, etter en konkret vurdering (som jeg ikke går inn på her), fast bopel- vilkåret som fremkommer av Hovednr. 35 punkt 1.2.1.1. Hvis hun hadde blitt vurdert som arbeidsfør kunne hun risikere å få stønaden redusert hvis hun nektet å utnyttet sin arbeidskraft, men ville uansett ha hatt rett til et eksistensminimum i henhold til både grunnloven §110(1) 2. pkt., stnavl. §18 og våre internasjonale forpliktelser jf. for eksempel ØSK art. 11.

### 5.3 Stnavl. § 18

Hovedbestemmelsen om stønad til livsopphold finner vi i stnavl. §18(1) og den lyder som følger:

*”De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.”*

Personkretsen angis her som alle som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold og bestemmelsens primære formål er å sikre alle som oppholder seg i Norge et *forsvarlig* livsforhold.<sup>71</sup> Sosialhjelpen gitt i medhold av denne lov er ment å være samfunnets siste økonomiske og sosiale sikkerhetsnett.<sup>72</sup> Av ordlyden *”har krav på”* fremkommer det tydelig at dette er en rettighetsbestemmelse. Stønaden er altså en pliktytelse, som stønadsmottakeren har *krav på* der vedkommende ikke selv makter å dekke sine utgifter. Årsaken til hjelpebehovet er uten betydning.

Begrepet *”livsopphold”* er et dynamisk begrep. Her siktes det til et krav på økonomisk hjelp utover bare det å overleve. Det er ikke presisert i loven hvilke utgifter som omfattes, og den eneste veiledningen finner vi i lovens formålsparagraf og lovens §4 som sier at ytelsene etter

---

<sup>71</sup> Hovednr. 35 pkt. 4.18.1

<sup>72</sup> Kjønstad (2012) s. 425

loven skal være *forsvarlige*. I Hovednr. 35, som er et rundskriv utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, fremkommer det hvilke utgiftstyper som *skal* dekkes. Her synliggjøres det at det først og fremst er individets alminnelige behov som må imøtekommes. Dette vil si utgifter til mat, klær og bolig. Men også mange andre utgiftstyper inngår i begrepet "livsopphold". Eksempelvis strøm til matlaging og oppvarming, nødvendig innbo, vanlige utgifter til offentlig kommunikasjon, utgifter til legebesøk, innkjøp av medisiner, osv.<sup>73</sup> Utgiftsdekningen skal gjøre det mulig å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå, tilpasset den generelle velferdsutviklingen og lokalsamfunnet tjenestemottakeren er en del av.<sup>74</sup> Det må tas spesielt hensyn til om det er barn i familien. Utgifter knyttet til høytider og spesielle begivenheter er etter en konkret vurdering av den helhetlige situasjonen en del av livsoppholdet.

Stønad til livsopphold etter §18 er en skjønnsmessig ytelse. NAV-kontoret har både rett og plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønaden. Det skal foretas en individuell vurdering i hver enkelt sak, der utgangspunktet vil være stønadsmottakerens faktiske behov.<sup>75</sup> Med "faktiske behov" menes at stønaden skal ytes på bakgrunn av en konkret vurdering av den enkeltes helhetlige situasjon. Ved vurderingen ser man på hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre tjenestemottakeren et forsvarlig livsopphold. Momenter ved vurderingen vil være tjenestemottakerens personlige forhold, som for eksempel familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, alder, livssituasjon og helse.<sup>76</sup> Personer som har behov for hjelp til sitt livsopphold må selv søke gjennom sitt lokale NAV-kontor, ved å fylle ut et søknadsskjema. NAV-kontoret vil vanligvis ha en samtale med den potensielle tjenestemottakeren før søknaden blir behandlet, hvor vedkommende og NAV ser på hjelpebehovet sammen. Mange brukere vil i tillegg ha andre hjelpebehov. Det kan være behov for råd og veiledning av sosial eller økonomisk art, bistand med å komme i arbeid eller bistand til å skaffe bolig. Noen brukere kan også ha behov for tiltak fordi de har svekket helse eller rusproblemer. For en rekke personer med lav inntekt eller som lever av andre offentlige ytelser strekker ikke inntekten til for å dekke utgiftene. Disse kan ha rett til økonomisk stønaden etter stnavl. §18 som supplerende sosialhjelp.<sup>77</sup>

Ordningen med økonomisk sosialhjelp er til for å hjelpe vanskeligstilte enkeltmennesker som av ulike grunner ikke kan sørge for sitt livsopphold. For den det gjelder er stønaden av stor betydning. Å finne ut om man tilhører den personkretsen som er berettiget til ytelser er første skritt på veien for å motta hjelp. Derfor er det meget viktig at rettssikkerhetshensyn står sentralt ved utforming og gjennomføring av regelverket på dette området.

---

<sup>73</sup> Kjønsstad (2012) s. 435

<sup>74</sup> Hovednr. 35 pkt. 4.18.1.1

<sup>75</sup> Hovednr. 35 pkt. 4.18.1.3

<sup>76</sup> Hovednr. 35 pkt. 4.18.2.1

<sup>77</sup> Kjønsstad (2012) s.425



## 6 Tildelingskriterier

### 6.1 Ytelsens subsidiære karakter

Tildelingsregler inneholder de nærmere betingelsene for at en person som er omfattet av personkretsen konkret har rett til en ytelse. Økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse i den forstand at alle andre muligheter for egenforsørgelse skal være prøvd før det blir aktuelt å yte stønaden. Dette vil si at den enkelte må ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv. Retten til stønad til livsopphold har to vilkår som tydeliggjør ytelsens subsidiære karakter:

(1) Av ordlyden i stnavl. §18(1) ”Den som ikke kan sørge for sitt livsopphold *gjennom arbeid...*” fremkommer det at stønaden er subsidiær i forhold til plikten som påhviler alle til å forsørge seg selv. Når Arbeids- og sosialdepartementets foreslo den nye arbeids- og velferdsforvaltningen<sup>78</sup> kom ”arbeidslinjas forrang” klart frem: *”Arbeid er den viktigste strategien for velferd og mot fattigdom og sosial nød. Arbeids- og velferdspolitikkenes viktigste oppgaver er å legge til rette for deltakelse i arbeidslivet for alle som kan, og å sikre økonomisk og sosial trygghet for alle.”*<sup>79</sup> Før det oppstår et krav på økonomisk sosialhjelp skal søkeren først ha forsøkt å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Med dette siktes det først og fremst til at arbeidsføre personer plikter til å utnytte sin arbeidsevne. De arbeidsføre uten arbeid må være tilmeldt NAV som reelle arbeidssøkere, og må normalt ta det arbeidet de blir tilbudt.<sup>80</sup> Reell arbeidssøker er den som er arbeidsfør, villig til å delta på arbeidsmarkedstiltak og villig til å ta ethvert lønnet arbeid, på heltid eller deltid, hvor som helst i Norge.<sup>81</sup> I dette ligger at enhver plikter til å søke å øke sine inntekter.

Rett til hjelp er altså betinget av selvforsørgessvikt. Men hva er virkningen av at man ikke utnytter sine arbeidsmuligheter? Kan man bli stående helt uten midler?

Loven åpner for at kommunene ”kan” stille vilkår om aktivitet for å motta sosialhjelp, jf. stnavl. §20 som sier at det *”kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen...”* Praksisen varierer mellom kommunene, og særlig mellom små og store NAV-kontor. Regjeringen har fremmet forslag om å lovfeste en plikt for alle kommuner til å stille vilkår om akti-

---

<sup>78</sup> St.prp. nr. 46 (2004-2005)

<sup>79</sup> St.prp. nr. 46 (2004-2005) s. 5

<sup>80</sup> Kjønsstad (2012) s. 436

<sup>81</sup> Definisjon fra jusinfo.no

vitet for å være berettiget til å motta sosialhjelp.<sup>82</sup> Denne aktivitetsplikten vil innebære at personer som søker sosialhjelp må være delaktige i aktivitet for å unngå trekk i ytelsen. I stortingets møte den 24. mars 2015 ble det vedtatt endringer i stnavl. I følge lovvedtak 54 (2014-2015) del II skal stnavl. §20 (1) nå lyde: *”Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk stønad, inkludert vilkår etter §25.”* Bestemmelsens andre ledd, om kravene til vilkårene, forblir uendret. Videre er det vedtatt et nytt tredje ledd som sier at det ved brudd på vilkår kan *”..fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av stønaden.”* Loven er ikke gjennomført enda, og de nye lovbestemmelsene trer i kraft fra den til Kongen bestemmer.<sup>83</sup>

Formålet med lovfestet aktivitetsplikt er å styrke stønadsmottakernes muligheter for å komme i arbeid og bli selvforsørget. Passivt stønadsmottak er uheldig både for den enkelte og for samfunnet, og kommuner som har gjennomført aktivitetsplikt kan vise til positive resultater. Etter dette forslaget vil sanksjonen for stønadsmottakere som ikke oppfyller aktivitetsnivået bli at kommunene kan redusere stønaden.<sup>84</sup> Denne reduseringsadgangen fører til at tjenestemottakere som ikke oppfyller lovens aktivitetsplikt i verste fall må klare seg med en stønad på nødhjelpsnivå. Denne satsen er normalt lavere enn ordinær sats og dekker kun stønad til livsnødvendigheter som mat, helt nødvendige artikler til personlig bruk og til regninger som må betales for å hindre avstengning av nødvendige tjenester som strøm og lignende.

Det har lenge hersket uenighet om rettsvirkningen av at man ikke utnytter sine arbeidsmuligheter. I en dom fra den danske Højesteret<sup>85</sup> påstod saksøker at det var i strid med grunnlovens §75(2), som hjemler retten til sosialhjelp, å forlange at han deltok i forskjellige aktiviseringsforanstaltninger som han selv betraktet som meningsløse. Højesteret legger vekt på at det var i overensstemmelse med grunnloven at hjelpen opphørte, så lenge aktiviseringsstilbudene stod åpne. Retten begrunner resultatet med at aktiviseringen hadde til formål å forbedre saksøkers muligheter til selvforsørgelse. Av Højesterets resonnement kan det utledes at den enkeltes krav i henhold til grunnloven §75 (2) er i behold såfremt man fratar eller nekter en borger hjelp på bakgrunn av et krav som ikke er knyttet til selvforsørgelsesevnen.<sup>86</sup> Arbeidskrav som ikke har et selvforsørgende siktemål faller derfor utenfor grunnlovens §75(2), og avslag på å utføre arbeid som ikke fører frem mot selvforsørgelsesforbedringer, kan ikke medføre at ved-

---

<sup>82</sup> Prop. 39 L(2014-2015)

<sup>83</sup> Lovvedtak 54 (2014-2015) del II

<sup>84</sup> Innst. 208 L (2014-2015) punkt 4.1.3

<sup>85</sup> UfR 2006.770 H

<sup>86</sup> Ketscher (2014) s. 233

kommende mister retten til sosialhjelp etter grunnloven. ”Samfunnsnyttige” jobber, med et disiplinerende- og ”du skal arbeide for din ytelse”-preg kan således nektes utført uten å miste retten etter grunnloven fordi disse jobbene ikke har et selvforsørgende siktemål.<sup>87</sup>

(2) Videre er retten til økonomisk stønad etter stnavl. §18 subsidiaær i forhold til å ”...gjøre gjeldende økonomiske rettigheter”. Man plikter å gjøre gjeldende andre rettigheter som man har krav på slik som for eksempel trygderettigheter etter folketrygdloven.<sup>88</sup> Videre plikter man til utnytte andre økonomiske rettigheter man innehar. Dette kan være for eksempel bank-innskudd, kapitalinntekter, formue, realiserbare formuesgoder, leieinntekter, arv, erstatninger, osv. Tjenestemottakeren må altså som utgangspunkt bruke sine egne midler, men det blir foretatt en konkret vurdering sett i forhold til den helhetlige situasjonen.<sup>89</sup> Et moment her vil være om hjelpebehovet er å anse som kortvarig eller langvarig. Hvor hjelpebehovet anses kortvarig vil det ofte stilles færre krav til for eksempel å realisere formuesgoder. Et eksempel på dette vil være hvor en tjenestemottaker har så høye boutgifter at han ikke er i stand til å betjene disse med sine inntekter. Her kan det i utgangspunktet stilles vilkår om at utgiftene reduseres ved å flytte til en rimeligere bolig eller evt. selge boligen hvis tjenestemottakeren eier boligen selv.<sup>90</sup> Hvor vedkommende her anses å ha et kortvarig hjelpebehov vil det være mer hensiktsmessig å gi stønad i en liten periode for å få stønadsmottakeren på bena igjen, enn å tvinge han til å selge huset. Et boligsalg er i seg selv en dyr og omfattende affære, og flytting vil for en familie være et dramatisk tiltak. Dette eksemplet viser også at hvilke type midler som det er snakk om å realisere er et moment i vurderingen. Har for eksempel far i huset en kostbar motorsykkel som brukes til fritid vil det kunne kreves at denne formuesverdien realiseres, selv ved et kortvarig stønadsbehov.

Et annet eksempel som viser at det er mer hensiktsmessig å gi kortvarig støtte enn å utsette tjenestemottaker for drastiske tiltak er når det gjelder studenter. En student anses som fullfinansiert gjennom Statens lånekasse, og studenter har da i utgangspunktet ikke krav på økonomisk stønad til livsopphold.<sup>91</sup> Men der studenten nærmer seg fullført studie og står i fare for å måtte avslutte studiet for å forsørge seg vil det være hensiktsmessig for både studenten og stat og kommune at det blir tildelt støtte for et kort tidsrom slik at studenten kan fortsette sitt studie. Her ser man verdien av at litt hjelp kan føre til en utdanning som igjen fører til at vedkommende blir selvhjulpent. Arbeidslinjas forrang viser seg, da det er ønskelig at vedkommende skal fullføre å få seg en jobb som fører til at studenten blir selvhjulpent i fremtiden.

---

<sup>87</sup> Ketscher (2014) s. 234

<sup>88</sup> Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19

<sup>89</sup> Hovednr. 35 pkt. 4.18.2.19

<sup>90</sup> Hovednr. 35 pkt. 4.18.2.42

<sup>91</sup> Hovednr. 35 pkt. 4.18.2.10

## 6.2 Selvforsørgelsesprinsippet

I stnavl. §18(2) fremkommer det at stønaden "tar sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen". Å være "selvhjulpen" betyr å være i stand til å forsørge seg selv. Dette kan defineres som frembringelse av de midler som er nødvendige for det enkelte menneskets opprettelse og videreførelse av livet.<sup>92</sup> Denne selvforsørgelsesplikten som påhviler enhver er bakgrunnen for utformingen av de sosiale rettigheter og er på mange måter selve grunnlaget. Av dette selvforsørgelsesprinsippet kan det utledes at det er snakk om en *midlertidig* ytelse. Både stønadsmotakeren og samfunnet er bedre tjent med at man selv klarer å forsørge seg gjennom arbeid. Sysselsetting er den viktigste finansieringskilden for felles velferd, og det er av stor betydning for samfunnet at flest mulig deltar aktivt i arbeidsmarkedet og forsørger seg selv så langt det lar seg gjøre. Regjeringen legger vekt på at den beste forutsetningen for frihet og likeverd er å kunne være selvforsørget med sin egen arbeidsinntekt.<sup>93</sup>

For å forstå hvordan de sosiale rettighetene er utformet må man se på sammenhengen med forsørgelsesrettslige hovedkilder og dermed tilgrensede deler av rettssystemet. Man har ikke alltid bare en plikt til å forsørge seg selv. For ektefeller og foreldre finnes det en lovregulert plikt til å gi økonomisk støtte, enten ovenfor hverandre som et ektepar eller ovenfor barna sine som foreldre. Etter lov om formuesforholdet mellom ektefeller av 4. juli 1991 er ektefellene sammen ansvarlige for å skaffe familien det underhold som må anses passende etter ektefellens kår og stilling, se § 38 (1). Denne bestemmelsen sier at ektefellene sammen har ansvaret for *"de utgifter og det arbeidet som kreves for det felles hushold og til dekning av andre felles behov, oppfostring av barna og hver ektefelles særlige behov."* Plikten kan oppfylles enten ved tilskudd, av penger eller andre verdier, eller ved arbeid i hjemmet, jf. §38 (1) 2. pkt. Denne gjensidige underholdsplikten fører til at det ved søknad om økonomisk støtte foretas en samlet vurdering av ektefellenes økonomi.<sup>94</sup> Lov om barn og foreldre av 8. April 1981 (barnelova, heretter bl.) §66 bestemmer at foreldrene skal *"bære utgiftene til forsyting og til utdanning av barnet etter evne og givnad, og etter dei økonomiske kåra til foreldra"*. Etter bl. §68 varer dette ansvaret frem til barnet er 18 år, eller så lenge barnet etter fylte 18 år fortsetter med "vanlig skolegang". Med vanlig skolegang menes her som regel ut videregående skole. Foreldre kan også pålegges å yte tilskudd til annen videreutdanning hvis dette er rimelig ut fra deres økonomiske stilling, jf. bestemmelsens tredje ledd.

Arbeidslønn er den største kilde til selvforsørgelse i vårt moderne samfunn, og derfor er det spesielt arbeidsretten man må ha for øyet. Som en videreføring av dette fører sammenhengen

---

<sup>92</sup> Ketscher (2014) s. 87

<sup>93</sup> Prop. 1 S (2014-2015) del 1, pkt. 1

<sup>94</sup> Hovednr. 35 pkt. 4.18.2.5

med arbeidsretten til at man også må anlegge et kjønnsperspektiv, da arbeidslivet kan forløpe seg annerledes for kvinner og menn.<sup>95</sup> Vi lever i en pengeøkonomi. Det er derfor helt avgjørende for å kunne leve i takt med samfunnet at man har tilgang til penger. Men en bunke med penger stiller hverken sulten eller holder deg varm. For at penger skal omsettes til forsørgelse kreves det en arbeidsinnsats. Derfor kan man si at forsørgelse består av to nødvendige deler - penger og omsorg. Man må fremskaffe penger og deretter må man omsette disse pengene til omsorg, for eksempel ved å handle og deretter tilberede matvarene.<sup>96</sup> Det blir her i begge tilfeller nødvendig å legge an et tidsperspektiv. Den tid man bruker på å fremskaffe penger kan ikke brukes på omsorgsarbeidet og motsatt. Selv om det tradisjonelle forsørgelsesmønstrer med mannen som eneste pengeforsørger og kvinnen som eneste omsorgsforsørger har forsvunnet, er det likevel slik at kvinner og menn kombinerer pengeforsørgelse og omsorgsforsørgelse på forskjellig måte. Selv om kvinner som oftest er pengeforsørgere på lik linje som menn, prioriteres som regel omsorgsarbeid periodevis gjennom livet. Det er et faktum at kvinner stadig er hovedomsorgsforsørger, og dette påvirker selvforsørgelsen på den måten at de i større grad må utnytte velferdsstatens omsorgs- og pengeytelser. Disse ytelsene muliggjør at omsorgsforsørgelsen lar seg kombinere med et lønnet arbeid, men skaper et avhengighetsforhold til staten når det gjelder forsørgelsen av familien.

Kvinner er en utsatt gruppe til å havne i et liv med fattigdom. De arbeidsrettslige fleksibilitetsstrukturene i form av deltidsarbeid, korttidskontrakter, midlertidige ansettelser og arbeidstidsordninger som turnus, er i følge statistikk i stor grad et kvinnefenomen.<sup>97</sup> Over 90 prosent av alle deltidsarbeidende i Norge er kvinner og av alle sysselsatte kvinner jobber 40 prosent deltid.

Deltidsarbeid er av mange vurdert som en praktisk tilpasning til arbeidslivet slik at resttiden kan brukes på familieliv eller andre private interesser. Men noen av de som velger å jobbe deltid gjør det på grunn av forventningspress fra omgivelsene. De kjønnsstereotype forventningene til en kvinnes omsorgsansvar for familien er fortsatt sterke. Dette fører også til tradisjonelle holdninger om hvem som skal være hjemme i foreldrepermisjon i barnets første leveår. Forskning viser at for hver permisjon sakker kvinnen akterut lønnsmessig, og båndene til arbeidslivet svekkes.<sup>98</sup> Videre vil et lavere lønnsnivå i typiske ”kvinneyrker” føre til økonomisk vurderinger innad i familien som tilsier at kvinnen er den som må jobbe deltid i perioder for å takle den tidsklemma som mange i vårt moderne samfunn lever i. Redusert deltakelse i arbeidslivet har en rekke konsekvenser. For det første fører det til dårligere inntjening og

---

<sup>95</sup> Ketscher (2014) s. 87

<sup>96</sup> Ketscher (2014) s. 90-91

<sup>97</sup> Aune (2013) s. 26

<sup>98</sup> Aune (2013) s. 25

for det andre vil to sentrale forhold gjøre seg gjeldende: redusert opparbeidelse av henholdsvis pensjon og ulike trygderettigheter. Kvinner kommer som en konsekvens dårligere ut i pensjonsutdelingen og mange ender opp som minstepensjonister.

Arbeidsdelingen innad i ekteskapet fører for kvinner i mange tilfeller med seg omsorgsarbeid for barn og arbeid i hjemmet, noe som ikke gir økonomisk uttelling. I Rt. 2006.262 (Enkepension-dommen) reiser Asbjørn Kjønsstad vektige innvendinger mot Høyesteretts argumentasjon i en sak som gjaldt rettsvernet for etterlattepensjon.<sup>99</sup> En kvinne ble rammet av en lovendring som førte til at hun ikke lenger var berettiget til etterlattepensjon. Høyesterett mente at det ikke var i strid med tilbakevirkningsforbudet i grl. §97 at lovendringen ble satt i kraft for pensjonsopptjening som hadde funnet sted under den tidligere lovgivningen. Som en del av Høyesteretts vurdering av om normen ”klart urimelig eller urettferdig” (jf. Borthen- og Thunheimdommene) var brutt, la de vekt på samfunnsutviklingen og pekte på at kvinners økende deltakelse i arbeidslivet gjorde at det var mindre behov for enkepensjon nå enn tidligere. Det er riktig at samfunnsutviklingen har ført til mindre behov for etterlattepensjon, da kvinner nå som oftest har sin egen inntekt. Men som Kjønsstad påpeker kan ikke dette gjelde for kvinner som giftet seg i 1950-årene og som har hatt eneansvaret for barn. Enken i denne dommen hadde fulgt det kjønnsrollemønsteret som den gang var dominerende.<sup>100</sup> Hun ”straffes” for den kvinnefrigjøring som har funnet sted og dommen er tilbakeslag i forhold til Husmordommen i Rt. 1975.220 hvor Høyesterett anerkjente og oppjusterte verdien av arbeid i hjemmet. Resultatet i Enkepension-dommen tyder å at Høyesterett har oversett viktige hensyn, som likestilling mellom kjønnene og hensynet til de kvinnene som etablerte seg i en annen tid en dagens unge kvinner. Det er avgjørende at regelverket skal være tilpasset samfunnsutviklingen, men skal lovene være tilpasset sin tid, må dette også gjelde den tiden som har passert.<sup>101</sup> Ved at ektefeller som har bidratt til familiens økonomi gjennom arbeid i hjemmet på 1950-tallet blir skadelidende på denne måten diskrimineres denne gruppen av kvinner. De muliggjorde mannens arbeidsinntekt ved å ta seg av familie og hjem, og ved å frata enken sin etterlattepensjon forsterkes den økonomiske kløften mellom kjønnene.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Kjønsstad (2008) s. 70

<sup>100</sup> Kjønsstad (2008) s. 70

<sup>101</sup> Høgberg (2006)

<sup>102</sup> Høgberg (2006)

## 6.3 Wallová and Walla v. The Czech republic

### 6.3.1 Krav på sosialhjelp for å holde familien samlet

Det finnes ulike tildelingskriterier for rett til sosialhjelp, og selvforsørgelsesprinsippet er av sentral betydning. Denne dommen fra European Court of Human Rights (heretter EMD) er interessant da domstolen la vekt på en stats plikt til å yte sosialhjelp til en familie som ikke klarte å forsørge seg selv på en tilfredsstillende måte, *før* andre og mer inngripende tiltak ble satt i verk. Saken handler om et tsjekkisk ektepar, Emílie Wallova og Jaroslav Walla som på grunn av mangel på ressurser mistet retten til å oppdra sine fem barn.

Familien var fattig fordi faren var arbeidsløs og moren hadde dårlig helse. Etter anmodning fra sosialhjelpsavdelingen i deres distriktskontor bestemte retten at barna skulle plasseres i fosterhjem slik at de skulle få det retten refererer til som "suitable housing". I november 2000 ble barna plassert i et midlertidig fosterhjem med den begrunnelse at barna ikke hadde hatt et stabilt og passende hjem siden i 1997. De tre eldste barna ble plassert på ett barnehjem, og de to yngste i et annet. I april 2002 innvilget retten et barnehjem foreldreretten for fire av de fem barna, på det grunnlag at faren fremdeles ikke hadde et stabilt arbeid, og at moren, som var arbeidsledig, ikke hadde søkt om sosialhjelp. Retten mente derfor at foreldrene ikke hadde prøvd hardt nok å overkomme sine økonomiske problemer slik at de kunne finne et passende hjem for sin familie. På denne bakgrunn avgjorde retten at de ikke var i noen posisjon til å oppdra barna sine på en forsvarlig måte. I januar 2004 avviste forfatningsdomstolen i Tsjekkia anken fra foreldrene med den begrunnelse at fratakelsen av barna var eneste mulige løsning og at avgjørelsen var i henhold til lov og til det beste for barna.<sup>103</sup>

I 2003 nådde det eldste barnet myndighetsalder og var ikke lenger berørt av rettens avgjørelse. De to yngste barna ble plassert i et privat fosterhjem i januar 2005. Når det gjaldt de to mellomste barna ble avgjørelsen om plassering i fosterhjem annullert i 2006 og de kunne returnerte til sine foreldre. Forfatningsdomstolen begrunnet dette med at foreldrene nå hadde fått leid seg en leilighet slik at barna hadde et stabilt sted å bo. Videre hadde faren jobbet i noen måneder og moren hadde begynt å motta stønad som hun kunne få som følge av sin dårlige helse. De to yngste barna befant seg fremdeles i fosterhjem.

Saken ble fremmet i EMD. Ekteparet anførte at retten ikke hadde hatt rett til å separere dem fra deres barn og at Tsjekkiske myndigheter burde ha hjulpet dem når de befant seg i en slik vanskelig situasjon. Som rettslig grunnlag påberopte de seg art. 8 nr. 1 i EMK som sier at

---

<sup>103</sup> Wallova (2006) Press release side 2

*”Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.”*<sup>104</sup>

### 6.3.2 EMD’s avgjørelse

EMD legger vekt på at familiens problemer utelukkende var skapt av manglende ressurser. Det var det faktum at foreldrene ikke klarte å skaffe en tilfredsstillende boligsituasjon for sine barn som var grunnen til at barna ble tatt fra dem. Hverken foreldrenes evne til å oppdra barna, eller deres kjærlighet til dem ble satt under tvil. Etter EMDs mening kunne de tsjekkiske myndighetene ha avhjulpet situasjonen på en annen måte enn å splitte opp hele familien. EMD legger vekt på at fratakelsen av barna var *”the most drastic measure”* som bare burde brukes i de mest alvorlige sakene. De tsjekkiske myndigheter skulle etter EMDs syn ha brukt et mindre drastisk tiltak for å hjelpe familien. EMD sier at selv om grunnene til at den tsjekkiske domstolen hadde tatt bort barna var relevante, så var ikke familiens situasjon slik at den kunne begrunne et så drastisk tiltak som å permanent å sette bort barna i fosterhjem. Videre legger EMD vekt på at ikke myndighetene hadde gjort en god innsats for å hjelpe familien slik at de kunne få barna tilbake så fort som mulig. EMD konkluderer derfor med at det har vært et brudd på EMK art. 8<sup>105</sup>

### 6.3.3 Disproporsjonalitet

Det var veldig inngripende å ta barna bort fra foreldrene. Familien ble splittet og barna ble også splittet fra sine søsken. Som også EMD legger vekt på er det å frata foreldre barna sine det mest dramatiske tiltaket som kunne settes i verk. Det var klart nok god grunn til å kreve at barna skulle få et passende (suitable) hjem, men her skulle myndighetene satt inn tiltak mot fattigdom for å hjelpe familien. Å ta barna fra foreldrene på det eneste grunnlag at de manglet ressurser var et uforholdsmessig inngrep i familiens rett til familieliv hjemlet i EMK art. 8 nr. 1. Etter domstolens oppfattelse var det statens *plikt* iht. EMK art. 8 å stille ressurser til rådighet i stedet for å adskille familien. Dommen må forstås slik at det i et demokratisk samfunn skal finnes adgang til tilstrekkelige ressurser for en familie, slik at familien kan holdes samlet. Dommen er et viktig bidrag til spørsmålet om hva som kreves av sosialhjelp til de aller svakest i samfunnet.

---

<sup>104</sup> Wallova (2006) Press release side 2

<sup>105</sup> Wallova (2006) Press release s. 3



## 7 Utmålingskriterier

### 7.1 Kort om Fusadommen – en knesatt minstestandard

Utmålingsregler angir hva vedkommende er berettiget til. Når det gjelder utmålingen er det eneste veiledningen i loven den rettslige standarden i stnavl. §4 som lovfester kommunens ansvar for at tjenestene som ytes skal være *forsvarlige*. Selv om jeg i denne oppgaven har begrenset meg til å behandle retten til penger, må Fusadommen<sup>106</sup> nevnes, da den er relevant i alle tilfeller av sosialhjelp. I Fusadommen uttalte Høyesterett for første gang at det finnes en minstestandard ved tildeling av ytelser som en kommune ikke kan gå under. Saken gjaldt gyldigheten av et vedtak om hjemmehjelp og kontantstønad til en funksjonshemmet. Høyesterett kom fram til at klientutvalgets vedtak om å redusere hjemmehjelpen fra 66 ½ time per uke til 14 timer per uke + stønad etter sosialomsorgsloven §3 nr.1 bokstav e på 1.600,- i måneden var ugyldig. Høyesterett uttaler i den forbindelse at *"Vedtaket innebar en vesentlig reduksjon av de ytelser som Kari Austestad tidligere hadde hatt, og det var åpenbart at det ikke tilfredsstilte hennes helt livsviktige behov for stell og pleie."* Videre sier Høyesterett at *"Et slikt vedtak kan etter min mening ikke forsvares ut fra hensyn til kommunens økonomi."*<sup>107</sup> Det er alminnelig antatt at prinsippet om et minstemål også må innfortolkes i andre lovbestemmelser på helse- og sosialsektoren der disse må anses å gi rettigheter av et så ubestemt innhold at forvaltningen har stor frihet ved fastleggelsen..<sup>108</sup>

Ved å først legge til grunn at saksøker hadde et *rettskrav* på sosialhjelp etter sosialomsorgsloven §3 nr. 1 og rett til helsetjenester etter kommunehelsetjenesteloven §2-1 ser Høyesterett hen til forarbeidene til kommunehelsetjenesteloven §2-1 som taler om en minstestandard. Her står det at det ikke har vært meningen å pålegge kommunene en urimelig og urealistisk forpliktelse. Men *"Dog må man forutsette at det finnes en minstestandard som en kommune (eller evt. flere i samarbeid) ikke kan gå under."*<sup>109</sup> I forarbeidene fremkommer det at *"fastleggingen overlates til praksis, og at den må ses på bakgrunn av den økonomisk situasjonen generelt, og i den enkelte kommune spesielt, slik den til enhver tid fortoner seg."*<sup>110</sup> Det konkrete vurderingstemaet ble da om klientutvalgets vedtak tilfredsstilte lovens krav med hensyn til omfanget av ytelser. Det gjorde det i denne konkrete saken altså ikke, da Fusa kommune hadde gått under det minstemålet Austestad hadde krav på.

---

<sup>106</sup> Rt.1990.874

<sup>107</sup> Rt. 1990.874 avsnitt 888

<sup>108</sup> Graver (2007) s. 146

<sup>109</sup> Ot. Prp. nr. 66 (1981-1982) s. 31

<sup>110</sup> Ot. Prp. Nr. 66 (1981-1982) s. 31

I Fusa-dommen avsa Norges Høyesterett for første gang en dom om rettigheter etter de sentrale lovene om kommunal helse- og sosialomsorg. Rettigheten det var snakk om har et svært ubestemt innhold, og loven sier ikke noe om hva slags hjelp hun har krav på eller hvor mye hjelp hun har krav på. Det var altså to hovedsyn som stod mot hverandre i dommen: rettighetene til de hjelpetrengende og selvstyre for kommunene ved dimensjonering og valg av hjelpeformer.<sup>111</sup> Dommen er viktig for retten til sosialhjelp da Høyesterett her for første gang viste vilje til å gå inn i sosialretten. Kari Austestad døde før saken kom inn til Høyesterett, og det ble dermed et spørsmål om rettslig interesse da brødrene hennes sammen med Norges Handikapforbund ville fortsette saken. Ved at Høyesterett tok saken under behandling viste de en vilje til å verne om rettsikkerheten ved tildeling av velferdsstatens tjenester.<sup>112</sup>

Begge lovene som er omhandlet i loven er nå opphevet. Sosialomsorgsloven og kommunehelsetjenesteloven av 1988 ble opphevet i 2012, til fordel for Lov av 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. Dette svekker ikke dommens betydning og vekt fordi Høyesteretts uttalelse om en minstestandard er uttrykk for et generelt prinsipp.

## **7.2 Stønadsnivået**

### **7.2.1 Kravet til forsvarlige ytelser**

Etter Fusadommen er det klart at ytelsene må tilfredsstille en minstestandard. Men spørsmålet om stønadsnivået er fortsatt uklart. Å komme fram til et forsvarlig stønadsnivå på eksistensminimumsytelser blir det i det store og det hele et spørsmål om hva det er mulig å leve av. Dette spørsmålet kan ikke besvares generelt da det er store forskjeller i de ulike situasjonene tjenestemottakerne befinner seg i. For eksempel er det innad i Norges land store forskjeller i blant annet boutgifter. Ulike familiekonstellasjoner bidrar til ulike behov og familiemedlemmenes alder og sammensetning har mye å si når ytelsen skal muliggjøre et sosialt og kulturelt liv. Selv om ytelsesnivået skal vurderes individuelt vil det forekomme forskjeller fra situasjon til situasjon som gjør at det som er forsvarlig for noen, kanskje ikke er det for andre i tilnærmet lik situasjon. Det er viktig å ha for øye at de som lever på sosialhjelp fortsatt er fattige. Det er ikke slik at de som mottar ytelsen automatisk har muligheter på lik linje med andre som ikke er fattige. Det blir ofte et spørsmål om ytelsene er tilstrekkelige for å sikre tjenestemottakernes rett til et verdig liv. Det finnes mange veldedige tilbud her til lands, som er til stor hjelp for den som er fattig. Det er et faktum at svært mange benytter seg av slike veldedige tilbud, som å bli tildelt mat, klær, julegaver til jul, osv. Det at det er et stort hjelpebehov sender et

---

<sup>111</sup> Kjøenstad (1990) s. 21

<sup>112</sup> Kjøenstad (1990) s. 21

signal om at sosialhjelpen, som samfunnets nederste sikkerhetsnett, ikke er på et høyt nok nivå. Å være fattig i et rikt land er vanskelig. Av landets rikdom følger høye priser på varer og tjenester. En faktor i vårt samfunn som er med på å muliggjøre å leve med betydelig mindre midler enn det som er alminnelig er den sterke konkurransen i markedet. De ulike butikkjedene som selger mat, klær og andre nødvendigheter er i stadig konkurranse med hverandre om å tilby den beste prisen på varene og på den måten får de med få midler anledning til å kjøpe. Mange fattige bruker mye av sin hverdag på å jakte etter tilbud, og bruker mye tid på å komme seg til det aktuelle stedet som selger den nødvendige varen til en billigst mulig pris. Man kan på mange måter tenke seg at fattige i Norge ikke hadde hatt mulighet til å kjøpe klær og mat hadde det ikke vært for det sterkt konkurransepregede markedet vi lever i.

Den eneste loven sier om størrelsen på stønaden er at *”Tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige.”* jf. §4. Forsvarlighetskravet er en rettslig standard, og setter en grense for hva som kan aksepteres før det må regnes som svikt i tjenestene. Å tilby tjenester som ikke er forsvarlige, er et pliktbrudd.<sup>113</sup> Sett i sammenheng med lovens formål om å *”bedre levevilkårene for vanskeligstilte”* og *”bidra til sosial og økonomisk trygghet”* jf. §1, skal stønaden fastsettes ved en konkret og individuell behovsprøving. Hva som må anses som et forsvarlig nivå endrer seg hele tiden i takt med velstandsutviklingen. I §18 tredje ledd fremkommer det at *”departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.”* De statlige retningslinjene og de kommunalt fastsatte normene har som formål å bidra til å redusere forskjeller i stønadsnivået mellom kommuner og innad i den enkelte kommune. Retningslinjene prøver å imøtegå to motstridende hensyn. På den ene siden har kommunene i kraft av stnavl. rett og plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønaden. På den andre side ønsker departementet at det skal være en mer ensartet praksis mellom kommunene. Skjønnsutøvelsen skal ivareta at hvert enkelt tilfelle skal vurderes individuelt og at man skal få etter sitt aktuelle behov. Streben etter en ensartet praksis kommunene imellom skal ivareta hensyn som effektivitet, likebehandling og forutsigbarhet for tjenestemottakerne.<sup>114</sup> Retningslinjene er som navnet sier bare ment å være *veiledende* og må følgelig bare betraktes som et veiledende utgangspunkt for kommunens skjønnsutøvelse. Selv om det skal foretas en individuell vurdering, skal dette skje innen rammen av regelverket. Intensjonen er på den ene siden at ulike behov for hjelp skal føre til forskjeller i stønadsbeløpet, og på den andre siden at de med tilnærmet like behov får de samme ytelsene.

Sosial- og helsedepartementet ga for første gang veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven i februar 2001. Siden 2006 har disse retnings-

---

<sup>113</sup> Kjellevold (2012) s. 30

<sup>114</sup> Telemarkforskning rapport 232 (2006) s. 26

linjene blitt justert årlig i tråd med anslaget for vekst i konsumprisene i nasjonalbudsjettet. For 2015 var dette 2,1 pst.<sup>115</sup> Fra 1. januar 2015 gjelder følgende satser:

Enslige	Kr 5 700
Ektepar/samboere	Kr 9 500
Person i bofellesskap	Kr 4 750
Barn 0-5 år	Kr 2 200
Barn 6-10 år	Kr 2 900
Barn 11-17 år	Kr 3 700

Tabellen viser ulike standardbeløp for ulike typer tjenestemottakere. Men hvor kommer egentlig disse beløpene fra? Dette er et spørsmål som ikke har noe enkelt svar. Foreningen Fattignorge, Juss-buss og Fagforbundet henvendte seg våren 2007 til sivilombudsmannen om grunnlaget for måten beregningen av sosialhjelp skjer på. Her var søkelyset særlig satt på de statlige og kommunale veiledende satsene for stønaden. Fattignorge m.fl. anførte at de veiledende satsene ikke har noen sammenheng med hva som faktisk er nødvendig for å dekke utgifter til livsopphold og stilte spørsmål om hvordan disse er beregnet.<sup>116</sup> Sivilombudsmannen ba departementet om å redegjøre for det faktiske grunnlaget som de veiledende satsene bygger på. Departementet har i sitt svar til ombudsmannen redegjort for informasjonskildene som er benyttet, blant annet SIFOs standardbudsjett for forbruksutgifter. Standardbudsjettet er et referansebudsjett som viser alminnelige forbruksutgifter for ulike typer hushold. Budsjettet omfatter både vanlige, løpende utgifter til mat, klær, hygieneartikler og lignende og utgifter til sjeldnere innkjøp av varige forbruksgjenstander som møbler, elektrisk utstyr, m.m. Det var fra flere hold kritisert at det er et misforhold mellom dette standardbudsjettet og de veiledende retningslinjene for økonomisk stønad. Til dette svarte departementet at SIFOs standardbudsjett skal gi uttrykk for et rimelig forbruksnivå, som har til hensyn å vise til en nasjonal forbruksstandard for personer i inntektsgivende arbeid. Videre er standardbudsjettet et langtidsbudsjett, som i tillegg til de daglige, løpende utgifter, blant annet også omfatter utgifter til fornyelse av varige forbruksgjenstander. Sosialhjelpen skal på sin side sikre et minimum av økonomisk trygghet, til et nøkternt, men forsvarlig livsopphold. Dette stønaden er ment til å være midlertidig og rettet kun mot de daglige løpende utgiftene. Departementet viser til forskjellene mellom standardbudsjettet og de veiledende satsene og peker på at de statlige retningslinjene derfor må få en annen utforming enn standardbudsjettet, både med hensyn til hvilke utgiftsposter som omfattes av livsoppholdsbegrepet og beløp for de enkelte komponenter.

---

<sup>115</sup> Rundskriv A-1/2014

<sup>116</sup> Sak 2007/911 av sivilombudsmannen

ter.<sup>117</sup> Sivilombudsmannen fant ikke noe rettslig grunnlag for å rette innvendinger til hvordan satsene var beregnet, men presiserer at det er av stor betydning at forvaltningen er seg bevisst på at det skal skje en konkret, skjønnsmessig vurdering der situasjonen for og behovene og hensynet til den hjelpetrequende skal være retningsgivende. *”Veiledende satser kan være til hjelp ved den beregningen som foretas i det konkrete tilfellet, men må ikke automatisk legges til grunn.”*<sup>118</sup>

### 7.2.2 Har vi en forsvarlig prosedyre?

For å sikre stønadsmottakernes rett er det viktig at det etableres rettferdige prosedyrer for utdelingen. Vår lovgivning forutsetter en skjønnsmessig vurdering og bruk av skjønn kan naturligvis føre til forskjeller i stønadsnivået. I NAVs rundskriv fremkommer det at eventuelle forskjeller må være saklig begrunnet i de ulike individuelle behovene for å være i samsvar med loven.<sup>119</sup> Siden det er hver enkelt kommune som har ansvaret for tildeling av økonomisk stønad til livsopphold er det mange ulike faktorer som kan spille inn og skape forskjeller på stønadsstørrelsen. Det har vist seg at det er forskjeller i hvordan retningslinjene praktiseres fra kommune til kommune. Særlig forskjeller i kommunale politiske prioriteringer og den faglige skjønnsutøvelsen ved NAV-kontorene vil føre til ulik størrelse på ytelsene. Tjenestemottakere av sosial stønad har ofte sammensatte og ulike hjelpebehov. Hvis kommunenes saksbehandling er utilstrekkelig, vil denne gruppen bli utsatt og sårbar. De har ingen sterke talsmenn eller interessegrupper som ivaretar den enkeltes rettigheter. Det er derfor av stor viktighet at kommunen, som ansvarlig for stønadene, sikrer forsvarlighet i tjenesten. For å sikre at tjenestene oppfyller lovens forsvarlighetskrav er det viktig at kommunene sørger for et faglig og helhetlig perspektiv gjennom hele saksbehandlingsprosessen.<sup>120</sup> Kommunene er etter stnavl. §5 (1) 1 pkt. pålagt å *”føre interkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift”*.

I 2010 ble det gjennomført et landsomfattende tilsyn med deler av de kommunale sosiale tjenestene i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Statens helsetilsyn undersøkte om kommuner sikrer forsvarlig tildeling av økonomisk stønad. Med dette mente helsetilsynet å undersøke om kommunene sikrer at håndhevingen og behandlingen av henvendelser eller søknader om økonomisk stønad skjer i tråd med lov- og forskriftskrav. Det ble undersøkt om kommunene sikrer at søkerens situasjon kartlegges på en forsvarlig måte og om saken blir tilstrekke-

---

<sup>117</sup> Sak 2007/911 av sivilombudsmannen

<sup>118</sup> sak 2007/911 av sivilombudsmannen punkt 1

<sup>119</sup> Hovednr. 35 pkt. 4.18.1.3

<sup>120</sup> Helsetilsynet (04/2001) s. 6

lig opplyst. Videre ble det undersøkt om kommunen foretar individuell vurdering av hva søkeren har krav på, og at dette legges til grunn ved tildeling og utmåling av stønad.<sup>121</sup>

Funn viser at 45 av 50 undersøkte kommuner bryter lover og forskrifter når det gjelder håndtering av den økonomiske stønaden. Her skal kort nevnes noen av resultatene av undersøkelsene:

I nesten halvparten av de undersøkte kommunene påpeker fylkesmennene lovbrudd når det gjelder kartlegging av søkerens situasjon og innhenting av nødvendig dokumentasjon for å opplyse saken. Kartleggingen skal legge grunnlaget for individuell vurdering av stønadsbehovet, og svikt i denne fasen kan føre til svikt når det gjelder tildelingen av ytelsene. Mange kommuner sikret ikke at søknader ble identifisert i en henvendelsessituasjon og søkerne får ikke alltid nødvendig hjelp i søknadsfasen. Mange kommuner sikrer ikke taushetsplikten i det åpne NAV-mottaket da det ikke er lagt til rette for skjerming av samtaler når det er behov for det. Nesten halvparten av kommunene sørget ikke for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter, og det manglet nødvendige retningslinjer og rutiner for oppgavene. Flere steder manglet de ansatte opplæring i regelverket og manglet kjennskap til hva som er nødvendig råd og veiledning, informasjon og dokumentasjon i søkerfasen.<sup>122</sup> Fylkesmennene fant også at kommunene ikke sikrer at vurderinger og beslutninger om økonomisk stønad er i tråd med lov- og forskriftskrav. Det forekommer ulik praktisering av loven, både når det gjelder lovens vilkår for rett til stønad og når det gjelder den individuelle behovsprøvingen. Funn viser at ytelsene tildeles med utgangspunkt i normer uten at det foretas individuelle vurderinger av stønadsbehovet.<sup>123</sup> Etter disse undersøkelsene fant fylkesmennene at det er et gjennomgående trekk at manglende og utilstrekkelig styring medfører, eller gir stor risiko for, at tildelingen av den økonomiske stønaden ikke gjennomføres rettmessig. Ved svik i tildelingsprosedyren oppstår det en uakseptabel risiko for at søkere ikke får den stønaden de har rett på.

Resultatene av denne undersøkelsen viser at det finnes mange mulige grunner til ulikheter mellom kommunene. Fra kommune til kommune finnes det store økonomiske forskjeller med tanke på ressurser som finnes til rådighet, noe som kan gi utslag i romsligere eller strammere vurderinger. Store innbyggertall betyr flere å ta hensyn til. De som arbeider hos NAV kan ha ulik eller manglende kompetanse, noe som kan føre til ulik praktisering av loven, ulik skjønnsutøvelse og ulik tolkning av lovens vilkår. Det har også visst seg at det er forskjeller fra kommune til kommune i hvilken grad retningslinjene benyttes. Etter Helsetilsynets undersøkelse kan det konkluderes med at vi ikke har en tilfredsstillende prosedyre når det gjelder

---

<sup>121</sup> Helsetilsynet (4/2011) s. 4

<sup>122</sup> Helsetilsynet (4/2011) s. 4

<sup>123</sup> Helsetilsynet (4/2011) s. 5

utdelingen av økonomisk stønad. Det at noen kommuner er mer opptatt av en grundig individuell behovsprøving enn andre kan ikke sies å være en saklig grunn for forskjeller i stønadsnivået. Når man opplever store forskjeller fra kommune til kommune på grunn av deres utdelingsprosedyre vil dette føre til svekket rettssikkerhet for tjenestemottakerne. I Hartz-dommen skal vi se at det av Tysklands forfatningsdomstol stilles et krav til transparente rettigheter på sosialhjelpsområdet.

### 7.3 Hartz IV

#### 7.3.1 Utmåling av ytelsen

I norsk rett er det eneste lovregulerte kravet til ytelsens størrelse at den skal være *forsvarlig*, jf. stnavl. §4. I mangel på presisjon i norsk rett angående kravet til sosialhjelpens størrelse kan det være nyttig å se på hvordan dette problemet er løst i Tyskland. Tyskland har en forfatning som garanterer et eksistensminimum i tråd med menneskelig verdighet, på lik linje med våre regler og våre internasjonale forpliktelser. Normen etter Tysklands grunnlov er således av en allmenn karakter, slik at dommen er relevant for vår rett.<sup>124</sup>

#### 7.3.2 Hartz IV- reformen

Tyskland hadde lenge vært preget av lav økonomisk vekst og vedvarende høy arbeidsledighet. Dette medførte krav om reformer på arbeidsmarkedet. Regjeringen tilsatte i 2002 en kommisjon med formål å foreslå reformer for å bedre på situasjonen. Hartz IV-reformen er en av fire reformer som skulle effektivisere arbeidsformidlingen, styrke jobbskapelsen og målrette sosiale ytelser.

#### 7.3.3 Bakgrunnen for dommen

Den tyske grunnlovens (Grundgesetz (heretter GG)) artikkel 1.1 sier at menneskeverdet er ukrenkelig. Å respektere og beskytte det skal være en plikt for all statlig myndighet.<sup>125</sup> Sammenholdt med artikkel 20.1 i GG som sier at Tyskland er en demokratisk og sosial forbundsstat knesetter grunnloven retten til sosialhjelp.<sup>126</sup> Av disse bestemmelsene i den tyske grunnloven utledes det en rett til et eksistensminimum som er i tråd med menneskelig verdighet. Dette minimumsbeløpet skal dekke den enkeltes leveomkostninger og gjøre det mulig å ha et kulturelt og sosialt liv.

---

<sup>124</sup> Ketscher (2014) s. 239

<sup>125</sup> <http://dejure.org/gesetze/GG> (uformelt oversatt til norsk av meg selv).

<sup>126</sup> <http://dejure.org/gesetze/GG> (uformelt oversatt til norsk av meg selv.)

Med effekt fra 1. januar 2005 ble arbeidsledighetstrygden og sosialhjelpen fusjonert til én sammensatt behovsprøvd basisytelse til arbeidsledige og personer som bor i deres hushold. Resultatet av dette ble at arbeidsføre trengende personer skulle motta arbeidsledighetstrygd (kalt unemployment benefit II) og personer som bodde i deres hushold som ikke kunne jobbe, særlig da barn under 15 år, skulle motta sosialhjelp i form av en "social allowance". De standard ytelsene bestod av en stønad til livsopphold som er en garantert rettighet etter den tyske grunnloven og stønad til husrom og oppvarming. Ytelsene ble bare innvilget til de som ikke hadde noen andre midler, typisk inntekt eller eiendom.<sup>127</sup>

### 7.3.4 The Federal Constitutional Court's avgjørelse

Den tyske forfatningsdomstolen kom til at de standardiserte ytelsene som ble utbetalt i samsvar med tysk lovgivning kalt "the Second Book of the Code of Social Law" (heretter SGB II) var i strid med den tyske grunnloven. I SGB II var den nye Hartz IV-lovgivningen implementert. Begrunnelsen for dette resultatet var at standardsatsene ikke var i samsvar med grunnlovens krav i artikkel 1.1 sett i sammenheng med artikkel 20.1 som skal sikre et eksistensminimum som er i tråd med menneskelig verdighet.<sup>128</sup> Med menneskelig verdighet menes at man skal kunne leve et psykologisk tilfredsstillende liv, med midler til å kunne delta i det sosiale, kulturelle og politiske samfunnet.<sup>129</sup> Domstolen la i hovedsak vekt på at retten til et forsvarlig eksistensminimum er en klar og garantert rettighet i den tyske grunnloven og at denne fundamentale rettigheten ikke stod til lovgivers disposisjon. Lovgiverne må respektere rettigheten, men også passe på at rettigheten blir tilpasset samfunnets stadige forandringer. Videre sier forfatningsdomstolen at rettigheten må være konkret utformet og fremsetter her et krav om transparent lovgivning.

### 7.3.5 Avgjørelsens grunnlag

Ved vedtagelsen av SGB II ble standardytelsen for single satt til €345. Så skulle ytelsene til de andre i husholdningen settes prosentvis med utgangspunkt i dette tallet. Dette resulterte i disse standardytelsene:

€311 for ektefeller og samboere (90% av €345)

€207 for barn under 14 år (60% av €345)

€276 for barn over 14 år (80% av €345)

I motsetning til sosialhjelpen som ble gitt i Tyskland før Hartz-reformen ble disse standardiserte ytelsene utbetalt som et engangsbeløp, hvor det ikke ble tatt hensyn til behov ut over

---

<sup>127</sup> Hartz IV (2010) Press release s. 1

<sup>128</sup> Hartz IV (2010) s. 1

<sup>129</sup> Hartz IV (2010) Press release del II



dette og hvor engangsutbetalinger til ekstra hjelp bare ble gitt i helt spesielle ("exceptional") tilfeller. For å bøte på dette var den standardiserte ytelsen satt litt høyere, slik at mottakeren kunne spare litt av stønaden for å ha til spesielle tilfeller.<sup>130</sup> For å komme frem til ytelsesnivået tok tysk lovgivning utgangspunkt i sosialhjelplovgivningen i SGB XII, og brukte en statistisk modell, som består av undersøkelser. Til grunn for vurderingen av standardytelsene lå en evaluering av en undersøkelse over inntekt og utgifter gjort hvert 5. år av "Federal Statistical Office". For å finne et eksistensminimum tok de utgangspunkt i den fattigste gruppen i samfunnet. Her så de på inntektene til alle enmannshusholdninger og de 20 prosentene med lavest inntekt (sett bort ifra de som allerede mottok sosialhjelp) dannet grunnlaget for komme frem til hvor mye stønaden skulle ligge på. Men ikke alle utgiftene til denne gruppen ble ansett relevant ved beregningen av standardytelsen og det ble trukket fra noen poster som de mente at de fattige ikke trengte hjelp til. Eksempelvis ble det trukket fra for pels og skreddersydd tøy. Videre ble undervisningsmateriale til barn i skolepliktig alder utelatt. Det ble også trukket av for mye i posten elektrisitet.

### 7.3.6 Et krav om transparens

Forfatningsdomstolen stiller et krav om klar og konkret lovgivning. Lovgiverne må vurdere alle nødvendige utgifter løpende på en transparent (klar/gjennomsiktig) og passende måte sett i forhold til hver individuelle situasjon. Domstolen understreker at denne fundamentale rettigheten ikke kan utledes av kvantifiserte retningslinjer. Vurderingen må skje på en forsvarlig måte ut ifra pålitelige tall og en plausibel beregningsmetode. Forfatningsdomstolen sier at måten utgiftspostene ble redusert, for eksempel når det ble trukket fra for pels og skreddersydd tøy, ikke tilfredsstillende en forfatningsmessig korrekt måte. Her hadde prinsippene i den statistiske metoden som ble brukt blitt tilsidesatt uten en saklig begrunnelse. Fratrekke til stønaden for ulike poster som lovgiveren anså som irrelevant i forhold til stønaden, ble gjort uten å undersøke om de potensielle stønadsmottagerne i det hele tatt brukte penger på slike utgifter. Det kan antas at befolkningen i den nederste delen av inntektsskalaen ikke bruker de få pengene de har til rådighet på å kjøpe pels og skreddersydd tøy. Her hadde altså lovgivningen redusert stønaden for ting som referansegruppen i utgangspunktet ikke brukte penger på, derav ble summen for lav. Videre hadde midler til utdanning blitt utelatt i det hele, uten en saklig begrunnelse på hvorfor. Domstolen problematiserer også måten lovgivningen kom frem til barns stønadsnivå. Standardytelsene begrenset barnets utgifter til 60 % av det en voksen trenger til sitt livsopphold. Man kan ikke tenke på barn som små voksne. Barn har egne utgifter og egne behov og ved utformingen av stønaden til barn må ha formening om en barnelev. <sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Hartz IV (2010) Press release punkt I nr. 1

<sup>131</sup> Ketscher (kurs i sosialrett UiO, vår 2014)

Forfatningsdomstolen kommer til at standardbeløpet på €345 ikke tilfredsstiller de rettigheter som er utledet av grunnloven. Beløpet var ikke på et slikt nivå at det var tilstrekkelig til å sikre et eksistensminimum som ivaretar stønadsmottakerens verdighet. Siden prinsippene i den statistiske modellen har blitt forlatt uten en saklig begrunnelse konkluderer forfatningsdomstolen med at standardstønadene har ikke blitt behandlet på forfatningsmessig korrekt måte.<sup>132</sup> Siden alle de andre standardytelsene er regnet ut med utgangspunkt i denne standarden blir alle satsene konstitusjonsstridige og domstolen tilsidesetter derfor alle beløpene på grunn av mangel på transparens.

Det er av vesentlig betydning at man har en passende metode for å finne ut av eksistensminimumet. Forfatningsdomstolen understreker at det i prinsippet er greit å gi ytelser etter standardbeløp. Men forutsetningen da er at den statistiske modellen som brukes er i samsvar med konstitusjonelle krav.<sup>133</sup> Forfatningsdomstolen så det som et problem at standardytelsene bare dekket det alminnelige behovet, og ikke ga dekning for hjelp også i spesielle tilfeller. Grunnloven krever at også spesielle behov hos individene skal dekkes, der dette kreves for å møte kravet om et liv i verdighet. Det må altså foretas individuelle vurderinger og være rom for at noen har andre behov som må dekkes for å ha sin rettighet etter grunnloven i behold. Lovgivningen kan altså standardisere et beløp som dekker de typiske tilfeller av behov, men det kreves at det utbetales et tillegg der situasjonene krever det. Likevel blir realiteten at slik individuell tilleggshjelp forekommer i sjeldne tilfeller fordi behovet til stønadsmottakeren må være så stort at personens ulike stønader samlet må være mindre enn eksistensminimumet som er knesatt i GG. Domstolen påpeker at det ikke er forfatningsdomstolen sin oppgave og komme fram til et passende beløp, men en lovgiveroppgave. Domstolen er ikke kompetent til selv å sette et visst beløp, men krever at lovgivningen kommer frem til ytelsene på bakgrunn av realistisk prosedyre som tar i betraktning det aktuelle behovet. Videre må resultatene av en slik prosedyre forankres i loven.<sup>134</sup>

### 7.3.7 Dommens relevans

Hartz IV dommen er en viktig dom om å sikre et eksistensminimum til de fattige og etter denne dommen kan vi trekke en parallell til vår lovgivning. Vår bestemmelse om retten til stønad i til livsopphold i stnavl. §18 sier ingen ting om hvor nivået på hjelpen skal ligge, utover at ytelsen skal være forsvarlig, jf. §4. Selv med de statlige retningslinjene har det vist seg at det forekommer store forskjeller i stønadsnivået fra kommune til kommune. Forskjeller innad i kommuner som for eksempel at noen kommuner er flinkere til å foreta en individuell prøvelse

---

<sup>132</sup> Hartz IV (2010) press release punkt 4

<sup>133</sup> Hartz IV (2010) press release punkt 8

<sup>134</sup> Hartz IV (2010) press release punkt 9

enn andre kommuner, skaper en ulikhet. Dommen fra Tysklands forfatningsdomstol viser at det stilles krav til transparent lovgivning. Med transparent lovgivning menes at alle skal kunne forstå hva som ligger til grunn for nivået på ytelsen. For at lovgivningen skal kunne sies å være transparent må det legges vekt på forutsigbarhet for dens brukere. De rettigheter og plikter som skal følge av lovgivningen må, så langt det lar seg gjøre, komme til uttrykk i lovteksten. Hvor dette ikke er gjort må rettighetene på en eller annen måte være lett tilgjengelige for brukerne, slik at de selv vil være i stand til å forutse sin rettsstilling. Der lovgivningen er transparent vil det også være mulig for brukere å føre en viss kontroll med myndighetsutøvelsen som finner sted ved utdelingen av stønaden. På den annen side må lovgivningen på dette området være fleksibelt nok til å ivareta alle relevante hensyn i hvert enkelt tilfelle. Og lovgivningen må utformes på en slik måte at den kan håndheves effektivt. Lovgivningen er knyttet opp mot forvaltningsskjønn, da ytelsen skal vurderes individuelt i hvert enkelt tilfelle, transparenskravet knytter seg da her til hvordan skjønnets skal utøves, ikke opp mot hver enkelt stønad.<sup>135</sup>

Utmålingen av stønad til livsopphold er av stor betydning for livskvaliteten til den enkelte stønadsmottaker. Derfor er spørsmålene som knytter seg til rettsikkerheten på dette området meget viktige. Når det ikke er muligheter for tjenestemottakerne å skjønne hvor stønadsbeløpet kommer fra skaper det usikkerhet som igjen skaper et rettssikkerhetsproblem. Det er en plikt for hver enkelt kommune å skjønne hva hver enkelt skal få i stønad, men vi savner en konkret, transparent lovgivning på dette punktet i Norge. Vi grunnlovfestet retten til sosialhjelp i mai 2014, jf. grl. §110(1) 2. pkt. men heller ikke her fremkommer det noe om stønadsnivået.

#### **7.4 Dansk Høyesterett – Sak U.2012.1761H**

Dansk Høyesteret behandlet i 2012 en sak om utmåling av sosialstønad. Saken gjaldt en afghansk flykning, som hadde fått opphold i Danmark og var i gang med et introduksjonsforløp i samsvar med den danske integrasjonsloven. Dommen behandler en rekke prinsipielle spørsmål vedrørende sosiale rettigheter. Et av spørsmålene i saken var om utmålingen av kontant-hjelpen i form av en introduksjonsytelse var i strid med den danske grunnloven §75(2) og jeg vil her begrense meg til dette.

Den danske grunnloven §75(2) fastslår i likhet med den nye norske grunnlovsbestemmelsen i §110(1) 2 pkt. et grunnleggende selvforsørgelsesprinsipp. Bestemmelsen lyder:

---

<sup>135</sup> NOU 2004/26 punkt 6.5

*”Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.”*

Det rettslige problemet i saken var om det beløpet saksøkeren mottok var av en slik størrelse at det oppfylte grunnlovens krav på nivået av ”hjælp”. Det var altså et spørsmål om bestemmelsens utmålingsprinsipp.<sup>136</sup> Bestemmelsens ordlyd gir ikke anvisning på hvilket nivå ytelsene skal ligge på, men det er alminnelig antatt at det her er snakk om retten til et eksistensminimum, som har en slik størrelse at den beskytter den enkeltes rett til et alminnelig sosialt liv i tråd med personens verdighet og integritet.<sup>137</sup> Højesteret tolker hele grunnlovsbestemmelsen og uttaler at *”denne bestemmelse må forstås således, at det påhviler det offentlige at sikre et eksistensminimum for personer, der er omfattet av bestemmelsen, og at de ved domstolene kan få prøvet, om kravet er oppfylt.”*<sup>138</sup> Med denne tolkningen avviser Højesteret at grunnlovens §75 (2) kun er en programerklæring, som har vært den eldre oppfatning.<sup>139</sup> Med denne klare og prinsipielle uttalelsen av innholdet §75 (2) har den danske Højesteret satt en forfatningsrettslig milepæl.<sup>140</sup> Det konstateres at retten til et eksistensminimum er en konkret rettighet, og domstolen understreker at den enkelte borger har rett til å få etterprøvd grunnlovens krav.

Højesteret uttaler seg ikke om størrelsen av et eksistensminimum, men foretar en konkret etterprøving av statens overholdelse av grunnlovsnivået ved å vurdere de ytelsene saksøkeren hadde mottatt fra år til år. Ved at Højesteret direkte forholder seg til lovligheten av en konkret utmåling av de sosiale rettigheter tar domstolen avstand fra den tradisjonelle oppfattelsen som har vært at domstolene ikke skal spille en aktiv rolle ved etterprøvelsen av sosiale rettigheter.<sup>141</sup> Med dette forholder Højesteret seg til grunnloven på en mer inngående måte, og tar grunnloven på alvor. Dette er med på å styrke grunnlovens betydning, noe som er viktig i det internasjonale landskapet Danmark nå befinner seg i.

Etter sin konkrete vurdering kommer Højesteret frem til at det er grunnlag for å si at saksøker hadde mottatt hjelp fra det offentlige i overensstemmelse med grunnloven §75 (2). Et av saksøkerens hovedargumenter var at den utmålte hjelpen ikke var i overensstemmelse med

---

<sup>136</sup> Ketscher (2012) s. 179

<sup>137</sup> Ketscher (2012) s. 179

<sup>138</sup> U.2012.1761H s. 6

<sup>139</sup> Ketscher (2012) s. 179

<sup>140</sup> Ketscher (2012) s. 179

<sup>141</sup> Ketscher (2012) s. 180

grunnlovens eksistensminimum. I Ketschers artikkel<sup>142</sup> om denne dommen gjør hun et poeng av anførselen er for vag. Hadde saksøker kommet med en mer konkret argumentasjon, for eksempel ved å underbygge argumentasjonen med beregninger og fakta, kunne han ha utfordret Høyesteret til nærmere å spesifisere grunnlaget for et eksistensminimum.<sup>143</sup> Ved å spisse argumentasjonen tvinges domstolene til å gå konkret til verks, og terskelen for å avvise anførselene blir høyere enn hvis man bare ”skyter med hagle” ved å påberope seg mange konvensjoner og bestemmelser på generelt grunnlag.

---

<sup>142</sup> Ketscher (2012) Retten til et eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskriminert

<sup>143</sup> Ketscher (2012) s. 183

## 8 Eiendomsrett til sosiale ytelser

### 8.1 EMK tilleggspatokoll 1 art. 1

En viktig del av sosialhjelpen er retten du har til den allerede innvilgede ytelsen. Det blir her et spørsmål om eiendomsrett til de sosiale ytelsene. Eiendomsrett er en beskyttet menneskerettighet og vi finner hjemmelen i EMKs tilleggspatokoll 1 art. 1. (heretter EMK P1-1).

*“Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided by law and by the general principles of international law.”*

EMD-praksis og teori fremstiller EMK P1-1 som en bestemmelse bestående av tre regler. I EMDs sak mot Norge, Lindheim and others v. Norway,<sup>144</sup> fra 2012 sammenfattes denne oppfatningen ved å vise til tidligere dommer hvor tredelingen kommer til uttrykk.<sup>145</sup> Den første regelen, som finnes i bestemmelsens første punktum, proklamerer retten til respekt for sin eiendom. Eiendomsretten knesettes på helt generelt og prinsipielt grunnlag. I første ledd andre punktum følger det en ekspropriasjonsregel. Her reguleres avståelse, og bestemmelsen tillater tvungen avståelse av eiendom på visse vilkår. Eiendomsavståelsen må være i det offentlighetsinteresse, ha hjemmel i lov og være forenelig med folkerettens alminnelige prinsipper. I bestemmelsens andre ledd uttales et begrenset vern mot regulerende inngrep i eiendomsretten<sup>146</sup> og domstolen uttaler *“...the Contracting States are entitled, among other things, to control the use of property in accordance with the general interest.”*<sup>147</sup> Domstolen understreker i samme avsnitt at den andre og tredje regelen i P1-1 alltid må ses i lys av det generelle hovedprinsippet i første ledd første punktum.

I en EMD-dom avsagt den 5. September 2005 (Stec and others v. UK) ble det klarlagt at også skattefinansierte sosiale rettigheter omfattet av betegnelsen ”possessions”. Av denne dommen kan det utledes at avskaffelse og endringer av de sosiale rettighetene skal bedømmes etter de alminnelige kriterier fastsatt i EMK P1-1. Retten understreker at denne retten bare gjelder allerede ervervet eiendom, og ikke retten til å ”acquire possessions”.<sup>148</sup>

---

<sup>144</sup> Lindheim and others v. Norway 12.06.2012, no. 13221/08

<sup>145</sup> Lindheim (2012) avsnitt 60

<sup>146</sup> All (2011) s. 286

<sup>147</sup> Lindheim (2012) avsnitt 60

<sup>148</sup> Ketscher (2013) s. 317

## 8.2 Moskal v. Poland

EMDs avgjørelse Moskal v. Poland avsagt 15. September 2009, er en ledende dom om eiendomsrett til sosial sikring. Saken handler om en polsk kvinne, Maria Moskal, som fikk innvilget en sosial pensjon slik at hun kunne ta seg av sitt syke barn på heltid. Hun bodde i en del av Polen som var hardt rammet av arbeidsløshet, men på grunn av sin innvilgede pensjon sa hun opp jobben hun hadde hatt i 31 år. Det viste seg senere at myndighetene hadde gjort en feil, og etter å ha gjenåpnet saken, trakk de hennes allerede innvilgede pensjon tilbake. Myndighetene hadde ikke bedømt sønnens sykdom korrekt, og han var da ikke ”syk nok” til at moren skulle få den sosiale pensjonen. Det blir her et spørsmål om i hvilket omfang en myndighet kan trekke tilbake en begunstigende avgjørelse. Kvinnen hadde søkt om og fått ytelsen innvilget i god tro. Myndighetene begrunner sin avgjørelse med at de retter opp en feil. Moren hadde fått en berikelse hun i utgangspunktet ikke var berettiget til, og derfor mente de at ytelsen kunne trekkes tilbake.

Moskal som hadde sagt opp jobben hadde nå ingenting å leve av. Hun klagde på avgjørelsen om å trekke tilbake pensjonen, men hun fikk avslag. Saken ender hos EMD. Rettslig grunnlag for EMDs avgjørelse var EMK P1-1 (sitert ovenfor) som gir enhver fysisk eller juridisk person en rett til å nyte sin eiendom i fred.

Domstolen gikk igjennom vilkårene i EMK P1-1 for å finne ut av om hennes eiendomsrett til den sosiale ytelsen var krenket. Partene var enige om at det forelå en eiendomsrett til pensjonen og at vedtaket om å frata henne pensjonen var en *”interference with her possessions”* på en slik måte at det ble rammet av bestemmelsen. Neste spørsmål ble da om myndighetene hadde hjemmel etter polsk lov til å ta fra henne pensjonen. Det ble her et spørsmål om lovligheten eiendomsrenkelsen, *”the lawfulness of the interference”*. Myndighetene sa selv at de skulle rette opp en feil. Polsk lov tillater at stønader og pensjoner blir revurdert på myndighetenes eget initiativ. Siden myndighetene gjenåpnet saken for å rettet en feil begått av myndighetene selv konkluderer EMD med at inngrepet var lovlig.<sup>149</sup>

Deretter måtte retten se på om fratakelsen av pensjonen hadde en legitim begrunnelse og om fratakelsen var i den allmenne interesse. Retten legger her vekt på at myndighetene må ha anledning til å passe på statens økonomi når det gjelder sosiale tjenester og unngå at sosiale

---

<sup>149</sup> Moskal (2009) avsnitt 57

stønader gis til de som ikke har rettigheter til dem. Retten kom derfor frem til at dette var et legitimt formål.<sup>150</sup>

Siste vilkår EMD måtte avgjøre var om det var en *"fair balance"* mellom myndighetenes interesse i å rette opp sin feil og den situasjonen saksøkeren havner i. Kvinnen hadde nå ingen inntekter og i tre år mottok hun heller ingen sosial ytelser. Skal personen som rammes tåle denne byrden? Domstolen foretar en proposjonalitetsvurdering<sup>151</sup> og er det her saken avgjøres. Ved proposjonalitetsspørsmålet legger domstolen vekt på hennes gode tro, den lange saksbehandlingstiden og det faktum at hun gjennom flere år ikke hadde hatt noe å leve av. Retten kom frem til at dette utgjorde en *"excessive burden"* for saksøker da hun ble stående helt på bar bakke, uten noe å leve av. Hun innvilges etter hvert en annen, vesentlig lavere ytelse, men i perioden hun måtte vente på en avgjørelse hadde hun ingenting å leve av. Retten la stor vekt på viktigheten av god forvaltningsskikk, og særlig ved trygde- og sosialytelser som er av meget stor betydning for tjenestemottakerne.<sup>152</sup> Domstolen uttaler i avsnitt 72:

*"In the context of property rights, particular importance must be attached to the principle of good governance. It is desirable that public authorities act with the utmost scrupulousness, in particular when dealing with matters of vital importance to individuals, such as welfare benefits and other property right..."*

Myndigheter skal i utgangspunktet ha rett til å rette sine feil, men dette må gjøres innen rimelig tid og på passende måte. Det hadde de i følge EMD ikke gjort. Domstolen uttaler videre:

*"... in the instant case, the Court considers that having discovered their mistake the authorities failed in their duty to act in good time and in an appropriate and consistent manner."*

Saksøker måtte bære en uforholdsmessig byrde da hun ble stående igjen helt uten midler til å leve for. EMD konkluderer med at det ikke er foretatt en korrekt avveining mellom hennes og samfunnets interesser. Selv om en myndighet ikke er avskåret fra å rette opp egne feiltakelser, så må ikke et individ bli utsatt for en overdreven byrde.

EMD undersøker i flere av sine dommer om EMK P1-1, hvor de kommer frem til at det har vært en *"interference"*, om saksøker har hatt noe å leve av. Kirsten Ketscher mener at dette i realiteten innebærer at EMK P1-1 også understøtter retten til et eksistensminimum.<sup>153</sup> Enhver

---

<sup>150</sup> Moskal (2009) avsnitt 63

<sup>151</sup> Moskal (2009) avsnitt 64

<sup>152</sup> Moskal (2009) avsnitt 72

<sup>153</sup> Ketscher (2013) s. 322



har rett til et eksistensminimum som beskytter den alminnelige verdighet. Moskal-dommen taler helt tydelig for at man ikke kan ta fra noen en ytelse som utgjør deres eneste livsgrunnlag uten at det foreligger en krenkelse av eiendomsretten.

## 9 Sammenfatning

Vår nye grunnlovsbestemmelse gir oss konkrete rettigheter på grunnlovsnivå og både underbygger og fremhever våre internasjonale forpliktelser på sosialhjelp-området. Den grunnleggende rett til et eksistensminimum skal ligge på et forsvarlig nivå, og der dette gjennomføres gir denne retten velferdsstatens borgere et betydelig vern. Men det er viktig å huske på at de som lever på sosialhjelp fortsatt er fattige, og utstrakt bruk av veldedige tilbud her i landet sender et signal om at hjelpen ligger på et for lavt nivå. Selv om de færreste sulter eller fryser i Norge, kreves det mer. Hjelpen skal ligge på et forsvarlig nivå slik at man kan leve et liv i tråd med menneskelig verdighet. Undersøkelser viser at vår nasjonale lovgivning mangler transparens, noe som fører til svak rettsikkerhet for tjenestemottakerne. Siden sosialhjelpen er siste mulighet for økonomisk hjelp til å leve sitt liv er det avgjørende at denne gruppen opplever rettferdighet og rettsikkerhet. De økonomiske stønadene er av avgjørende betydning for mottakeren. Selv om lovgivningen er knyttet opp mot forvaltningsskjønn, må det stilles større krav til transparens i utmålingssituasjonen. Større klarhet i henhold til skjønnsutøvelsen vil skape mer trygghet og rettferdighetsfølelse hos de som mottar en ytelse og føre til større rettsikkerhet for dem i samfunnet som trenger det mest.

## Litteraturliste

### Norske lover:

1814	Lov av 17. mai 1814 Kongeriget Norges Grundlov
1981	Lov av 8. april nr. 7 om barn og foreldre
1991	Lov av 4. juli nr. 47 om ekteskap
2006	Lov av 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen
2009	Lov av 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

### Danske lover:

1997	Lov af 10. juni 1997 om aktiv socialpolitik
------	---

### Forarbeider:

Innst. 187 S (2013–2014)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall (stortinget.no)
Innst. 208 L (2014-2015)	Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)
Lovvedtak 54 (2014-2015)	Vedtak til lov om endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

NOU 2004:26	Hjemfall
NOU 2007:4	Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre
NOU 2014:12	Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten
Ot. Prp. nr. 66 (1981-1982)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Om lov om helsetjenesten i kommunene</li> <li>2. Om lov om endringene i lov av 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg</li> <li>3. Om lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten i kommunene</li> </ol>
Ot.prp.nr. 3 (1998-1999)	Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
Prop. 1 S (2014-2015)	<p>For budsjettåret 2015 —</p> <p>Utgiftskapitler: 600–667, 2470, 2541–2542, 2620–2686</p> <p>Inntektskapitler: 3600–3642, 5470, 5571, 5607, 5701–5705 (stortinget.no)</p>
Prop. 39 L (2014-2015)	Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)
Røde Kors høringsinnspill til Arbeidsdepartementet	Røde Kors Høringsinnspill til endring i forskrift om sosiale tjenester til personer uten fast bopel i Norge, deres ref. 13/1797. 4. November 2013 (Regjeringen.no)

**Domsregister:**

Fusa	Rt. 1990.874
Enkepensjon	Rt. 2006.262
Hartz IV	The Federal Constitutional Court i Tyskland (Bundesverfassungsgericht) , 9. februar 2010
Moskal v. Poland	The European Court of Human Rights, Strasbourg, 15. september 2009
Dano v. Jobcenter Leipzig	Court of Justice of the European Union (EU-domstolen) sak C-333/13 av 11. November 2014
Dano v. Jobcenter Leipzig	Court of Justice of the European Union sak C-333/13 Forslag til avgjørelse fra generaladvokat M. Wathelet, 20. Mai 2014
U.2012.1761H	Dansk Højesteret, sak 159/2009, 15. februar 2012
Lindheim and others v. Norway	The European Court of Human rights, Strasbourg, 12.juni 2012
Brey	Court of Justice of the European Union sak C-140/12, 2013
Stec and others v. UK	The European Court of Human Rights, Strasbourg, 5. september 2005
Sak 2007/911	Sivilombudsmannen <a href="https://www.sivilombudsmannen.no/sosialhjelp/41-veiledende-satser-for-stonad-til-livsopphold-article512-213.html">https://www.sivilombudsmannen.no/sosialhjelp/41-veiledende-satser-for-stonad-til-livsopphold-article512-213.html</a> , 2007

## Litteratur:

- Aune, Helga                      *Deltidsarbeid*  
   *Vern mot diskriminering på strukturelt og individuelt*  
   *grunnlag*, 1. utg. 1. opplag, 2013
- Graver, Hans Petter            *Alminnelig forvaltningsrett* 3. utg. 2007
- Høstmælingen, Njål            *Internasjonale menneskerettigheter* 2. utg. 2012
- Ketscher, Kirsten               ***Socialret***  
   *Prinsipper*  
   *Rettigheter*  
   *Værdier*, 3. utg. 2008 og 4. utg. 2014
- Ketscher, Kirsten               ”Socialretlige dimensioner – nogle udviklinger i socialret-  
   ten og social sikring” i *Socialretlige udviklinger & udford-*  
   *ringer* 1. utg. 2008 s. 15-29
- Ketscher, Kirsten               ”Ejendomsret til sociale ydelser” i *Velferd og rettferd –*  
   *Festskrift til asbjørn Kjønsstad 70 år* 2013
- Kjelleevold, Alice               *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvalt-*  
   *ningen – med kommentarer*, 2013
- Kjønsstad, Asbjørn              *Fusa-dommen*  
   *Høyesteretts dom i sak mellom Kari Austestads arvinger*  
   *og Fusa kommune med kommentarer av Asbjørn Kjønsstad*  
   1990
- Kjønsstad, Asbjørn              ”Grunnlovsværn for sosiale rettigheter, særlig enkepen-  
   sjon” i *Socialretlige utviklinger & utfordringer* 1. utg.  
   2008 s. 63-78
- Kjønsstad, Asbjørn og Syse,    *Velferdsrett I*  
Aslak                                *Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang*, 5. utg.,  
   2012
- Aall, Jørgen                      *Rettsstat og menneskerettigheter* 3. utg. 2011

## Traktater:

EU-charter om grunnleggende rettigheter	Charter of Fundamental Rights of The European Union, 12. desember 2007
FNs verdenserklæring om menneskerettigheter	Universal Declaration of Human Rights, 10. desember 1948
TEUF	Traktaten om den Europeiske Unions funksjonsmåte, Roma 25. mars 1957

## Fagartikler:

Ketscher, Kirsten	”Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskriminert – overvejelser i tilknytning til U.2012.1761H” <i>Juristen</i> (2012) nr. 4 s. 177-185
Kjønstad, Asbjørn, Syse, Aslak	”Grunnlovsreform og velferdsretten” <i>Jussens venner</i> (05/2014) s. 340-357 (sitert fra Idunn.no)
Tverberg, Arnulf	”Grunnloven og velferdsstatens menneskerettigheter” 2014 (Lovdatas grunnlovssider) url: <a href="https://lovdata.no/artikkel/grunnloven_og_velferdsstatens_menneskerettigheter/1440">https://lovdata.no/artikkel/grunnloven_og_velferdsstatens_menneskerettigheter/1440</a>
Høgberg, Benedikte Moltumyr	”Rt 2006 s 262 (enkepension) - intet bidrag til likestilling.” <i>Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål</i> s. 161- 163, 2006 (sitert fra Rettsdata)

## **Pressemeldinger:**

Wallová and Walla v. The Czech republic Sak 23848/04	The European Court of Human Rights, Strasbourg – Press release issued by the Registrar 26.10.2006 url: <a href="http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-1820815-1910281">http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-1820815-1910281</a> (selve dommen er bare tilgjengelig på fransk)
Hartz IV	The Federal Constitutional Court – Press office Press release no. 5/2009. 9. februar 2010 url: <a href="http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2010/bvg10-005.html">http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2010/bvg10-005.html</a>
Dano v. Jobcenter Leipzig	Court of Justice of the European Union, Luxembourg – Press release no 146/14. 11. november 2014 url: <a href="http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_16799">http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_16799</a>

## **Rundskriv:**

Hovednr. 35	Lov om sosiale tjenester i NAV (nav.no)
Rundskriv A-1/2014	Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad 2015 <a href="https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/rundskriv-a-12014---statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-2015/id2356559/?regj_oss=10">https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/rundskriv-a-12014---statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-2015/id2356559/?regj_oss=10</a> (regjeringen.no)



## Nettsider:

[www.ssb.no](http://www.ssb.no)

Statistisk sentralbyrå

<http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-okonomisk-utsatte-barn>

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectout/ShowTable.asp?FileformatId=2&Queryfile=2015217101924384337076UtbetSoshjlp02&PLanguage=0&MainTable=UtbetSoshjlp02&potsize=1>

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectout/ShowTable.asp?FileformatId=2&Queryfile=2015217102212764337076UtbetSoshjlp02&PLanguage=0&MainTable=UtbetSoshjlp02&potsize=1>

<http://www.ssb.no/soshjelpk/>

(siteret 16.02.2015)

Freemovement.org.uk

Rutledge, Desmond (2014)

*Dano and the exclusion of inactive EU citizens from certain non-contributory social benefits*

<https://www.freemovement.org.uk/dano-and-the-exclusion-of-inactive-eu-citizens-from-certain-non-contributory-social-benefits/> (siteret 03.03.2015) (Har problemer med linken, men søkte "Dano" på [www.freemovement.org.uk](http://www.freemovement.org.uk))

Schrauwen, Annette

*The EU says NO to "benefit tourists": how fundamental is the status of Union citizenship?*

<http://acelg.blogactiv.eu/page/2/> (siteret 30.03.2015)

## Rapporter:

- |   |  |
|---|--|
| Menneskerettighetsutvalget  | Rapport til Stortingets presidentskap om menneskerettigheter i Grunnloven,<br>Dokument 16 - 2011-2012<br>(Stortinget.no)<br><a href="https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2011-2012/dok16-201112/">https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2011-2012/dok16-201112/</a><br>(sitert 01.03.2015)   |
| Helsetilsynet   | ”Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad” 4/2011<br><a href="https://www.helsetilsynet.no/no/Toppmeny/Presse/Nyhetsarkiv/Kommuner-bryter-loven-ved-henvendelser-om-okonomisk-stonad/">https://www.helsetilsynet.no/no/Toppmeny/Presse/Nyhetsarkiv/Kommuner-bryter-loven-ved-henvendelser-om-okonomisk-stonad/</a> (sitert 10.03.2015)   |
| Telemarksforskning-Bø på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet | ”Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten” rapport nr. 232, 2006<br><a href="https://teora.hit.no/handle/2282/472">https://teora.hit.no/handle/2282/472</a><br>(sitert 11.03.2015)  |
| Norsk senter for menneskerettigheter                              | Menneskerettigheter og grunnloven<br>Spørsmålstillinger knyttet til arbeidet med å styrke menneskerettighetene i Grunnloven – <i>Utarbeidet av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter</i> , Posisjonsnotat nr. 1/2011, utgitt 12. september 2011<br><a href="http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/publikasjoner/posisjonsnotater/">http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/publikasjoner/posisjonsnotater/</a><br>(sitert 15.4.2015) |

**EU-rett:**

EU-forordning 883/2004	Europa-parlamentets og rådets forordning nr. 883/2004 <i>Om koordinering av de sosiale sikringsordninger</i> (tidligere 1408/71), 29.april 2004
EU-direktiv 2004/38	Directive 2004/38/EC of the European parliament and of the council, <i>on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States</i> , 29 April 2004

**FN komite:**

FN komiteen for Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	Committee on economic, social and cultural rights General comment no. 19 <i>The right to social security (art. 9)</i> , 4. februar 2008 <a href="http://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html">http://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html</a> (sitert 07.04.2015)
---	---

**Avisartikkel:**

Sejersted, Fredrik	”Grunnlovskoden”, <i>Klassekampen</i> , 29. November 2013
--------------------	---